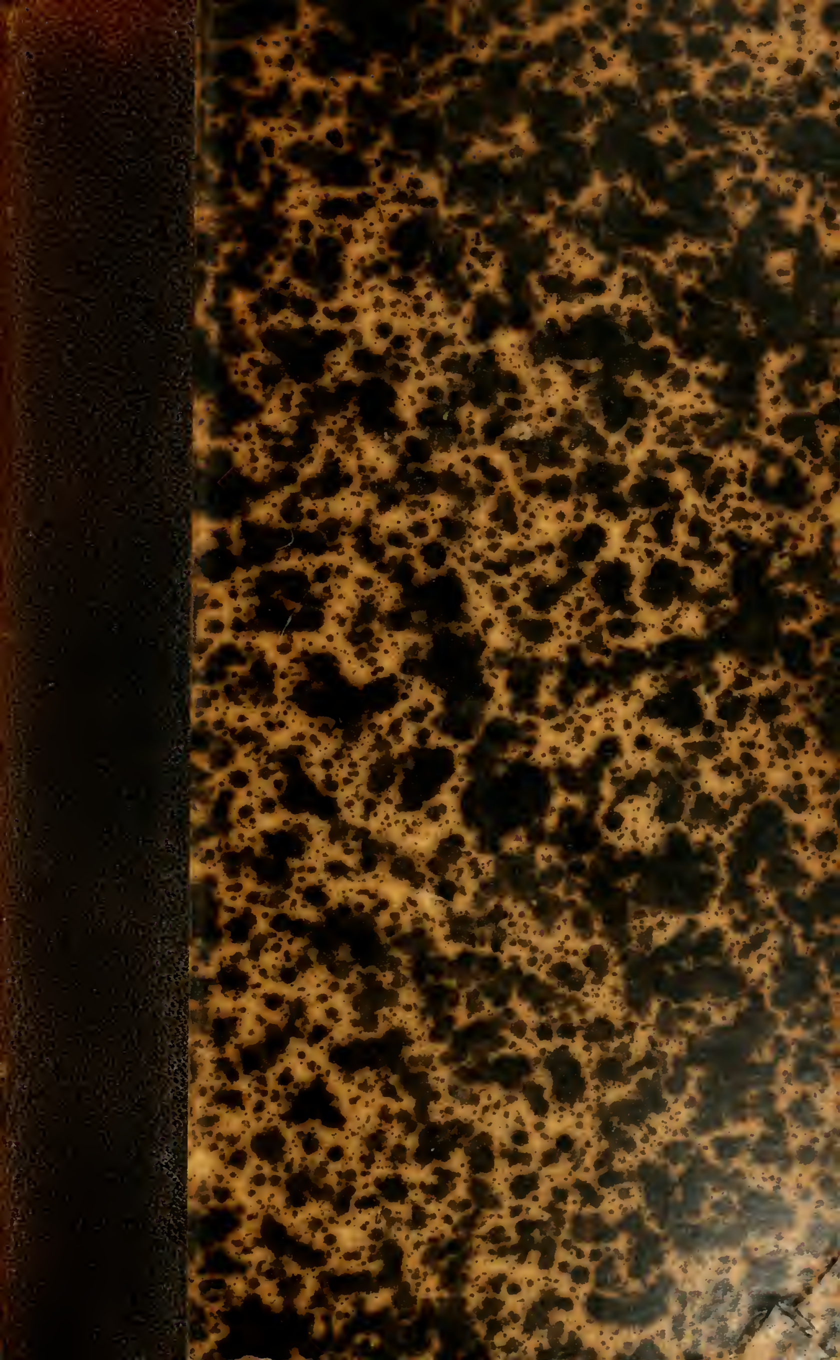
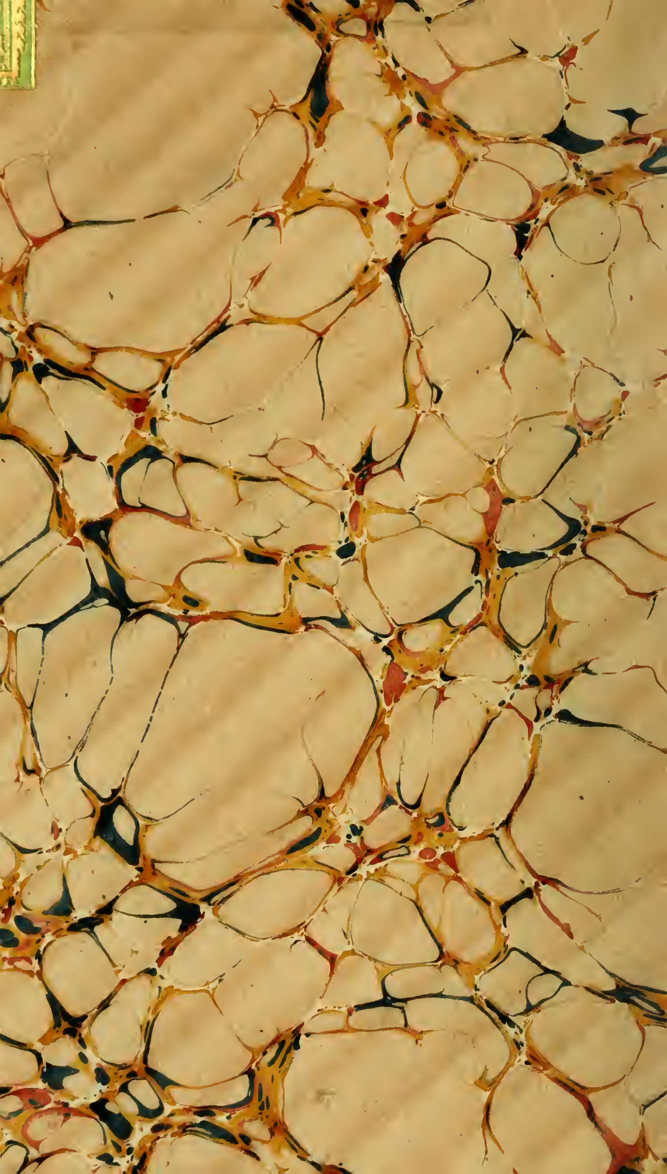
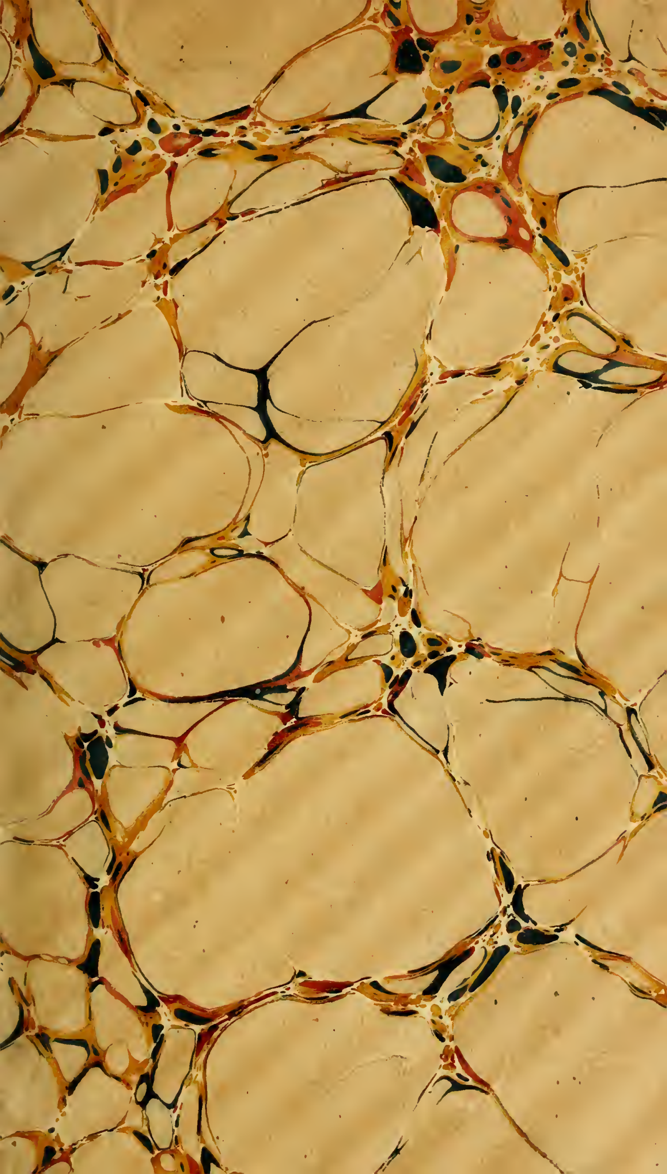






LA

RÉFORME
DE L'IMPOT
EN
FRANCE

PAR

M. E. FOURNIER DE FLAIX

TOME PREMIER

Les théories fiscales et les impôts en France et en Europe aux XVII[e] et XVIII[e] siècles.

Æque pauperibus
Locupletibus æque

PARIS

LIBRAIRES-ÉDITEURS

GUILLAUMIN & C[ie], Rue Richelieu, 14
PEDONE-LAURIEL, Rue Soufflot, 13

1885

à M. Duguis
souvenir cordial
E. F. de Flaix

LA

RÉFORME DE L'IMPOT

EN FRANCE

Les théories fiscales et les impôts en France et en Europe aux XVIIe et XVIIIe siècles

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR :

L'impôt sur le pain, 1885. 1 vol. — Guillaumin et Cie. — Dentu. 4 fr.

Etudes économiques et financières, 1883. 2 vol. — Guillaumin et Cie — Pedone-Lauriel.............................. 10 fr.

Le régime international du canal de Suez, 1883. 1 vol. — Guillaumin et Cie — Pedone-Lauriel........................ 8 fr.

Les reformes nécessaires. Paris, 1869. — Guillaumin et Cie. 3 fr.

SOUS PRESSE :

Le deuxième volume de la Réforme de l'impôt. — **Théories et impôts en France et dans les divers Etats au XIXe siècle**, paraîtra fin février.

Le troisième volume. — **Critique de l'organisation de l'impôt en France**, paraîtra fin mai.

Manuel technique et théorique des Banques, 2 forts volumes, paraîtra en octobre prochain.

LA

RÉFORME
DE L'IMPOT
EN
FRANCE

PAR

M. E. FOURNIER DE FLAIX

TOME PREMIER

Les théories fiscales et les impôts en France et en Europe
aux XVII[e] et XVIII[e] siècles

Æque pauperibus,
Locupletibus æque

PARIS
LIBRAIRES-ÉDITEURS
GUILLAUMIN & C[ie], Rue Richelieu, 14
PEDONE-LAURIEL, Rue Soufflot, 13

1885

PRÉFACE

Le fait dominant de la seconde partie du XIXe siècle, surtout pour les peuples qui appartiennent à la civilisation européenne, c'est l'accroissement d'influence que les classes laborieuses ont obtenu ou sont appelées à prendre dans la direction des divers États, fait nouveau dans l'histoire de l'humanité, dans la direction de la civilisation, et qui soulève les problèmes les plus graves, les plus complexes, les plus délicats, notamment au point de vue dela distribution de la richesse.

L'impôt est, sinon la plus importante, du moins la plus efficace des causes qui modifient cette distribution. Il y a un rapport évident entre les systèmes d'impôt, la distribution de la richesse et l'accroissement d'influence des classes laborieuses.

Il faut donc prévoir que les intérêts divers, qui se rattachent à l'organisation actuelle de l'impôt, provoqueront bientôt, de la part des classes populaires, les mêmes reformes que celles faites au siècle dernier, par les classes moyennes, au système fiscal de l'ancien régime.

La répartition actuelle de l'impôt, dans les différents États, spécialement en France, correspond-elle à cet accroissement d'influence politique et sociale des classes populaires ? Existe-il, dans les divers États, un mouvement d'opinion en faveur de réformes, propres à établir ou à développer l'harmonie nécessaire entre la direction

politique et la répartition de l'impôt? Et ce mouvement a-t-il jeté, dans les siècles précédents, notamment au siècle dernier, pendant lequel la science de l'Economie politique s'est définitivement constituée, des bases, des substructions préparatoires? S'est-il produit des symptômes avant-coureurs de sa réalisation et de sa puissance? Quelles sont les modifications qui pourraient être faites dans le système actuel d'impôt de la France, pour favoriser l'accord entre les institutions politiques et les institutions fiscales? Qu'a-t-il été fait ou que se prépare-t-il, à cet égard, dans les principaux États de l'Europe?

Telles sont les questions, aussi graves qu'intéressantes, que je me suis proposé de traiter dans le livre que je présente aujourd'hui au public.

Ce livre a pour origine un mémoire couronné au concours Pereire; mais ce mémoire a subi un remaniement complet; il a été entièrement refondu; il est devenu un ouvrage nouveau.

Il y a quelques années, l'occasion était propice pour examiner, soit par rapport à la France, soit par rapport aux autres États, les divers systèmes d'impôt et les théories auxquels ils se rattachent. Tel avait été le sentiment du promoteur du concours, M. Isaac Pereire.

Le gouvernement nouveau, issu de la crise de 1870, avait successivement triomphé de tous les obstacles qu'il avait rencontrés, Le suffrage universel, par des votes persévérants, avait attribué le pouvoir au parti qui, sans provoquer une révolution nouvelle, présage de luttes nouvelles contre l'Europe, paraissait, et, dans tous les cas, se disait, comme le plus résolu et le plus prêt à mettre toutes choses, dans la France contemporaine, en complète harmonie avec ses nouvelles institutions. Ainsi des études sur la question de l'impôt, des inspirations, des vues nouvelles, des projets pouvaient avoir la bonne fortune d'être mis à profit par un parti victorieux et réformateur.

Les circonstances se prêtaient-elles aux réformes? Le

programme du concours a été arrêté dans les dernières semaines de 1879, publié dans les premières de 1880, c'est-à-dire à ce moment qui a eu si peu de durée, mais qui marquera néanmoins dans l'histoire de notre pays, où le relèvement économique et financier de la France excitait, de la part de tous les peuples, un si vif et si légitime sentiment de surprise et d'admiration. Il semblait que toutes les blessures de la guerre de 1870 étaient guéries. Nous étions au lendemain des succès de l'Exposition universelle de 1878. La France avait fait face, avec une facilité extraordinaire, aux mauvaises récoltes de 1877, 1878, 1879. Le mouvement commercial qui avait, dans ces trois dernières années, subi une grande dépression, reprenait son élan. Les chemins de fer voyaient leur trafic s'élever d'un cinquième, malgré les impôts accablants de la guerre. Leurs actions profitaient d'une plus-value extraordinaire. En même temps, se manifestait, de toutes parts, une abondance toute nouvelle de capitaux. Une sorte d'enthousiasme enlevait les esprits les plus timorés. La rente 5 0/0 atteignait, dépassait le cours de 120 fr. Sur tous les grands marchés de l'Europe, se produisait un mouvement de reprise accentué pour toutes les marchandises de commerce et toutes les valeurs de la finance. Le taux de capitalisation des placements s'abaissait avec le niveau moyen de l'intérêt. Paris revoyait les beaux jours de son marché financier. Des plus-values importantes s'accusaient dans le rendement des impôts. Ces plus-values s'élevaient, de 1876 à 1881, à 1.046 millions, soit une moyenne de 174 millions par an. Il est vrai qu'elles provenaient en partie d'évaluations primitives trop basses, mais elles n'en avaient pas moins un fond réel. En effet, après avoir largement augmenté les dépenses et fait quelques dégrèvements, les cinq exercices de 1876 et 1880 présentaient un excédent total en recettes de 364 millions.

On ne saurait donc le contester, tout était favorable à un examen sérieux du système d'impôt de la France, à une étude des diverses législations fiscales de l'Europe, à un

remaniement, surtout, des divers changements apportés par l'Assemblée nationale dans la répartition des impôts en France.

Lorsque la guerre de 1870-1871 et l'insurrection de la Commune, qui, en réalité, n'ont fait qu'une seule et même suite d'évènements, eurent pris fin, l'Assemblée nationale s'est trouvée en présence des plus grandes difficultés financières. Elle eut à faire supporter par le pays un accroissement de 700 millions d'impôts, gage nécessaire des emprunts à court terme pour acquitter les charges de la guerre, et des emprunts à long terme pour préparer le relèvement de la France. Justice sera plus tard rendue par l'histoire à cette grande Assemblée qui a honoré notre époque en lui rendant la paix, l'ordre et le crédit. L'Assemblée nationale n'a, en effet, voté les lois constitutionnelles qu'après avoir pourvu à toutes les charges, à toutes les nécessités, directes ou indirectes, résultant de la guerre. On a pu craindre un moment qu'elle n'eût dépassé ou les forces ou la patience de la nation. La nation se soumit avec résignation ; elle fit honneur à toutes les traites tirées sur elle. Non seulement elle les acquitta, mais elle développa une telle activité de production, qu'elle rendit plus qu'on n'attendait d'elle.

Mais, tout en rendant hommage à la fermeté de l'Assemblée nationale, il était permis de se demander, si, dans cette surcharge d'impôts, elle avait tenu suffisamment compte soit du mouvement d'accroissement de l'influence politique et sociale des classes populaires, soit de l'équilibre naturel qui doit présider à une répartition scientifique de l'impôt. Lors du vote des impôts nouveaux, au surplus, des dissentiments graves s'étaient produits entre les esprits les plus éminents de l'Assemblée nationale ; il avait fallu l'intervention personnelle, persévérante, parfois passionnée de M. Thiers, président de la République, pour faire triompher l'opinion qui, repoussant toute révision, toute réforme de la législation fiscale de la France, entendait demander exclusivement à l'impôt indirect la surcharge de 700 millions.

Cette situation avait été indiquée par de très bons esprits notamment par Michel Chevalier.par Léonce de Lavergne, par Wolowski, comme ayant profondément modifié les conditions de la répartition de l'impôt en France et comme nécessitant une révision efficace de cette répartition.

Le politicien célèbre, en qui se personnifiaient les aspirations du parti auquel le suffrage unisersel avait transféré le pouvoir, paraît avoir eu une sorte d'intuition de l'opportunité de cette révision. Il en publia un programme original, mais imparfait. mal agencé, qui n'obtint pas l'assentiment de l'opinion. Au surplus il n'exerçait pas le pouvoir directement. Il se tenait encore dans les coulisses du théâtre de la politique. Les réformes fiscales, en France, particulièrement, doivent être conduites de plus près.

L'opinion, en effet, faute de maîtrise suffisante, prit une toute autre direction. Elle se prononça. avant tout. pour un développement exagéré des dépenses : armée, marine, chemins de fer, routes, canaux, ports, écoles, entreprises coloniales ; ce fut son erreur. Cette erreur fut rendue plus funeste encore par les exigences des partis politiques qui, tout en augmentant les dépenses, dans des proportions imprudentes, imposèrent au gouvernements des dégrèvements considérables, faits au hasard, et sans autre but avéré que de satisfaire des intérêts électoraux, d'augmenter les dépenses, d'amoindrir les recettes. C'était mettre un terme aux plus-values des impôts, c'était préparer même les moins-values et le déficit. On y pourvût alors par des emprunts très importants, réitérés et sous toutes les formes.

Dès lors se trouva perdue. perdue pour longtemps, l'occasion de cette révision du système d'impôt de la France, demandée par les esprits impartiaux qui. tout en s'associant à la ferme résolution de l'Assemblée nationale de relever les finances et le crédit de la France, n'avaient pas approuvé la politique fiscale qu'elle avait suivie. Dès lors aussi, les circonstances devinrent moins favorables à la publication des travaux provoqués par le concours Pe-

reire sur la question des impôts. Il est vrai que la grande réforme fiscale, accomplie par l'Angleterre, au milieu de notre siècle, a eu lieu à une époque de crise commerciale et de déficit budgétaire — mais serait-il possible de soumettre le système d'impôt de la France à une révision sérieuse dans les conditions actuelles de nos budgets ? Trouverait-on un gouvernement, un cabinet, un ministre des finances et, avant tout, une majorité parlementaire pour s'y prêter ?

Ces considérations m'ont fait persister, pendant plus de deux ans, dans l'idée d'ajourner la publication de mon ouvrage sur la réforme de l'impôt. Comment, en effet, obtenir quelque attention de la part du public, nécessairement restreint et des spécialistes, économistes, publicistes, financiers, hommes politiques, qui peuvent prendre quelque intérêt à cette réforme, lorsque toute éventualité d'un résultat pratique s'est en quelque sorte évanouie ? N'aurais-je pas paru prêcher dans le désert ? Le temps est encore loin où l'éducation économique de notre pays lui permettra de chercher dans une réforme fiscale les moyens d'une meilleure situation financière. Il faut reconnaître, en outre, qu'il y a des politiques financières si imprévoyantes, des illusions ou des erreurs économiques si graves, qu'aucune réforme fiscale, quelle que soit sa nécessité, son opportunité, son efficacité, ne peut en réparer les résultats. A cet égard, sans vouloir rien exagérer, sans chercher à porter sur le terrain politique, une discussion dont le caractère doit être exclusivement scientifique, il faut bien constater que, dans les cinq dernières années, la direction financière de la France a été aussi néfaste qu'avait été prévoyante, patriotique et féconde celle de l'Assemblée nationale. L'œuvre de cette grande assemblée avait consisté à réparer les fautes et les malheurs de l'Empire. Elle avait, au risque de se rendre impopulaire, et de n'être payée que d'ingratitude, rétabli les finances de la France. J'aurai à discuter la nature et la portée des moyens auxquels elle a eu recours ; mais elle a atteint son but, sans

compromettre les sources vives de la production en France, comme l'a attesté le développement de la prospérité publique de 1875 à 1880.

D'où est donc provenue la réaction à laquelle nous assistons ? Des dégrèvements considérables ont dû amoindrir les charges de la production et de la consommation. Et cependant, à une situation extrêmement favorable de nos finances a succédé une pénurie inquiétante.

D'une part, il a été commis deux fautes décisives dans la direction financière de la France ; d'autre part la portée de ces fautes a été singulièrement étendue par des faits économiques d'ordre supérieur, dont l'influence s'impose à tous les peuples et doit être prise en très grande considération par les gouvernements,

La première de ces fautes a consisté à ne pas tenir suffisamment compte des résultats économiques de la guerre de 1870 et des charges dont elle avait grevé la France. Demander à une nation, quelle que soit sa richesse acquise, quelle que soit sa puissance de production, une augmentation subite d'impôt de 700 millions, somme supérieure au budget de la France en 1789, c'est-à-dire il y a moins d'un siècle, c'était lui prendre, pour les années prospères, tout ce qu'elle pouvait donner et, pour les années défavorables, au-delà de ce dont elle pouvait disposer. Il y avait donc obligation tacite, nécessité économique d'amoindrir, d'alléger un pareil fardeau dès que les circonstances le comporteraient. Les États-Unis, après la guerre de la sécession, s'étaient trouvés placés dans les mêmes conditions. Ils avaient dû obtenir du pays, déjà plus peuplé et présentant de tout autres ressources que la France, un accroissement d'impôts extraordinaire. Aussi, la paix faite, l'ordre assuré, le mouvement rendu aux affaires, n'eurent-ils en vue qu'une seule politique, et il ne pouvait y en avoir qu'une seule : amoindrir les charges de la guerre. Delà un désarmement général, l'abandon de toute marine de guerre, des dégrèvement incessants, l'amortissement, le remboursement, le remaniement, sous

toutes les formes, des dettes de l'État. Telle a été la diligence avec laquelle, pendant près de 20 ans, les créanciers de l'État ont été contraints de recevoir leur argent ou d'amoindrir le taux de leur intérêt, que tous les impôts de la guerre ont été abolis, que plus de la moitié de la dette fédérale a été remboursée, que le 3 p. 0/0 américain se cote au même taux que les consolidés et que les États-Unis ont les meilleures finances du globe. On a blâmé, pendant quelque temps, l'ardeur avec laquelle cette politique était poursuivie; on plaignait les capitalistes qui réalisaient des bénéfices énormes; on affirmait que l'extinction des rentes américaines troublait le marché de New-York. Qui oserait relever ces plaintes aujourd'hui ?

En France, une autre politique a prévalu. On a pensé que, loin de songer à restituer à la circulation générale les capitaux que l'Etat venait de lui emprunter, il était expédient de lui en demander d'autres pour hâter le relèvement national; c'est la seconde faute, plus grave et moins justifiable encore que la première, commise depuis 1870, dans la direction financière en France. Après avoir emprunté dix milliards au moins, sur lesquels deux ont été remboursés, quatre autres milliards ont été employés en armements, plus ou moins indispensables, en travaux publics improductifs, en expéditions ou colonisations coûteuses.

Il y a, sans doute, une singulière contradiction dans ce fait d'une démocratie, d'un gouvernement républicain qui pousse la centralisation à ses derniers excès, qui développe l'intervention de l'Etat dans la vie économique du pays au-delà de toute prévoyance, qui favorise l'ingérence administrative sous toutes ses formes; le parti dominant peut toutefois invoquer les difficultés d'un gouvernement nouveau ou les traditions mêmes du pays. Il n'en saurait être de même, en ce qui concerne les prélèvements énormes que les emprunts multipliés de l'Etat entraînent, au profit d'une certaine partie de la société et aux dépens de l'autre. L'une des plus dangereuses consé-

quences des dettes publiques exagérées, c'est, en effet, de fausser complètement les lois de la répartition naturelle de la richesse, par les voies ordinaires de la production; c'est de lever des impôts qui, tout en grèvant lourdement la production et le travail, forment le revenu fixe, le moyen de vivre permanent d'une certaine partie de la société. Bailly a évalué à 950 millions à peu prés, à la fin du dernier siècle, l'ensemble des prélèvements que les impôts, les dîmes ecclésiastiques et les droits féodaux constituaient. Combien ces prélèvements sont plus considérables aujourd'hui ! Dans le budget de 1869, ils représentaient, en y comprenant les pensions, 520 millions; ils s'élèvent, dans le budget de 1884, à 1318 millions!

Ces prélèvements permettent à un grand nombre de familles ou d'individus de vivre sans travailler ou sans donner un travail suffisant. Ils favorisent l'accroissement de ce que, au siècle dernier, peut-être avec moins d'à propos qu'aujourd'hui, on appelait la classe des oisifs. En tout cas, la fonction d'une démocratie ne peut être, par une mauvaise administration financière, d'augmenter une légion de rentiers qui ne cesse de s'accroître, sous l'influence des progrés de la richesse et de l'amollissement des mœurs.

Les effets des prélèvements, résultant des grandes dettes publiques et des impôts excessifs, se font sentir sous des formes plus saisissantes encore. Quand ces prélèvements s'exercent, comme en Angleterre, au moyen d'un système fiscal dont les principales ressources sont fournies par les classes auxquelles ils profitent le plus, ou par des consommations de luxe et de fantaisie, leurs résultats économiques sont moins funestes ; mais, dans les Etats où les impôts indirects, les octrois, sont l'élément fiscal principal, ces prélèvements modifient injustement la répartition de la richesse ; ils aggravent la condition des classes populaires ; ils créent nécessairement une antinomie entre cette aggravation et l'influence prépondérante de ces classes ; ils tendent à rétablir les inégalités factices que

les institutions féodales et le système fiscal de notre ancienne monarchie avaient si longtemps maintenues ou favorisées.

Je ne discuterai pas longuement la nature de l'emploi de ces immenses capitaux, enlevés à l'ensemble des ressources ordinaires du pays. On pourrait reprocher à cette discussion que j'ai déjà abordée dans mes études sur les chemins de fer (1), d'avoir un caractère occasionnel, politique. Qu'il me suffise de dire que cet emploi a été défavorable. Sous prétexte de doter le pays d'un outillage nouveau, on a entrepris la construction d'une infinité de tronçons de chemins de fer, ne répondant à aucune direction économique sérieuse ; on a ainsi dévoré plus de deux milliards. Puis sont intervenues les nouvelles conventions avec les compagnies de chemins de fer pour achever ou exploiter ces tronçons. Ces conventions devaient, on l'espérait du moins, améliorer la situation. C'était une illusion. Les dépenses ont été, il est vrai, réparties différemment ; mais la part au compte de l'État demeure trop lourde pour lui, en même temps que celle imposée aux grandes compagnies excède les véritables besoins du pays. Au point de vue des facilités du Trésor public, il vaut mieux, sans doute, que cette dépense soit supportée par les compagnies que par l'Etat ; mais, au point de vue économique général, le résultat est le même. Il y a lieu d'ajouter que la loi sur les chemins de fer départementaux ménage encore au Trésor bien des surprises. On construit, dans tous les départements, des chemins départementaux avec le concours de l'État et à ses dépens.

Même situation pour les écoles, les routes, les ports, les canaux. En réalité, il y a une grande déperdition de forces : les ports en fournissent la preuve. La France a le plus pressant devoir d'approprier, entièrement et promptement, à la grande navigation ses principaux ports :

(1) Voir *Etudes économiques et financières*, 2 vol. 1884. Paris, Guillaumin, Pedone-Lauriel.

Marseille, Le Havre, Bordeaux. Dunkerque. Chaque année, chaque mois, le gouvernement livre à la circulation des lignes nouvelles, des tronçons de lignes qui pourront, dans quelques années, jouir d'un certain trafic; les fonds disponibles de l'État y sont exclusivement consacrés: en 1884, 120 millions; en 1885, 88 millions; mais les fonds manquent pour les ports.

Quelle est l'importance économique pour un État comme la France, assis sur trois mers, des lignes ferrées du troisième réseau. comparée à la fonction maritime de nos grands ports, en présence des progrès extraordinaires d'Anvers et de Hambourg? (1)

Il y avait certainement beaucoup à faire pour les écoles primaires en France. Personne n'y a contredit. Mais était-il nécessaire de procéder avec autant de violence, avec autant de profusion? A quoi pouvait servir cette guerre déclarée à des établissements qui avaient rendu de grands services? Aussi qu'est-il arrivé? C'est que dans cette précipitation on n'a pourvu qu'à une des parties de l'enseignement. On a tout sacrifié à l'enseignement primaire; on a voulu refaire la société par les pieds. Il est bien rare cependant que les réformes se soient faites sans la tête. Aussi rien n'a été accordé, ou à peu près rien, à l'enseignement professionnel des classes moyennes. Certes on a construit, réparé, embelli des lycées. Mais la France n'est que trop riche en lycées où on prépare aux trois ou quatre baccalauréats, aux cinq à six licences. On n'est pas sorti de l'ornière littéraire. On s'ingénie toujours à former l'honnête homme du XVIIe siècle. Le temps où ce type florissait a disparu. La France ne manque ni de littérateurs, ni d'écrivains, ni de journalistes. L'occasion, le besoin, la verve nationale leur suffisent. Elle manque, au contraire, de jeunes gens actifs, laborieux, entreprenants, parlant plusieurs langues, préparés aux voyages,

(1) Hambourg est actuellement le troisième port d'Europe, et Anvers menace d'enlever à Marseille le quatrième rang; les steamers d'un tirant d'eau de plus de 7 mètres ne peuvent entrer dans les ports de Bordeaux et du Havre que par exception.

prêts à visiter nos colonies, surtout celles des peuples étrangers. Comment n'en manquerait-elle pas? Elle ne possède que neuf écoles de commerce. En Allemagne, 250 établissements distribuent cette instruction spéciale, professionnelle, pratique, qui forme ces milliers de jeunes employés que l'on rencontre de toutes parts, dans nos villes, dans nos colonies et que nos grandes maisons considèrent déjà comme leurs meilleurs auxiliaires.

Ainsi, la situation faite à la France par la guerre de 1870, l'une des plus désastreuses de sa longue existence nationale, a été aggravée par la politique financière, suivie dans ces dernières années. On n'a pas su mettre à profit les circonstances favorables pour amoindrir rapidement les charges de la guerre. On en a, au contraire, augmenté le poids, par des dettes nouvelles qui ont rendu plus funestes les résultats économiques et sociaux des emprunts que la guerre avait exigés, sans donner au pays aucune compensation effective, sans même pourvoir aux dépenses les plus nécessaires.

Et, tandis qu'on perdait ainsi un temps précieux, tandis qu'on consommait improductivement des capitaux enlevés à la circulation générale, on avait à subir les effets de changements économiques considérables dans les conditions générales de la production. En Europe, tous les peuples développaient l'activité économique dont les traités de 1860 et la construction des chemins de fer ont été le point de départ. Cette activité n'a été interrompue, en 1870, que pour l'Allemagne qui a obtenu de larges compensations, grâce à ses succès. De nouveaux courants commerciaux sont nés de la guerre même ; nos clientèles, mal desservies, intimidées, sans protection pendant plusieurs années, ont cédé à d'incessantes sollicitations, renouvelées depuis par d'innombrables agents, préparés à la guerre économique avec autant de soin que les soldats de Frœschwiller aux luttes militaires. Par suite, la concurrence internationale entre les peuples européens, est devenue, chaque année, plus persévérante, plus efficace. Dans toutes les branches

de la production—agriculture, industrie, commerce, arts — les marchandises françaises rencontrent sur les divers marchés des objets similaires, de moins en moins imparfaits, laissés à des prix inférieurs aux prix français. Les progrès de la fabrication étrangère sont un fait propre aux efforts des peuples concurrents (1); mais la différence des prix provient précisément de la surcharge des impôts en France, surcharge d'autant plus redoutable que le système fiscal, qui avait prévalu en 1872, ménageant les impôts directs, aggravant les impôts indirects, a provoqué fatalement la hausse des salaires, des matières premières et des transports.

C'est ici que nous retrouvons l'antinomie, la contradiction entre l'accroissement de l'influence politique des classes populaires et les conditions du système fiscal contemporain, contradiction qui peut être signalée dans plusieurs Etats de l'Europe, mais qui, pour aucun, n'est poussée si loin qu'en France. Cette contradiction provoquera tôt ou tard une crise. C'est aux hommes d'étude à en prévoir l'éventualité, à en préparer le dénouement. Nul doute que, dans les grandes grèves qui ont éclaté depuis quelques années en France, il ne faille reconnaître l'influence d'une répartition imparfaite de l'impôt.

Cette concurrence internationale revêt un caractère plus général encore. Il ne s'agit plus seulement des marchés européens. Tandis que de 1852 à 1870, le second Empire, prodiguait les ressources de notre pays ou compromettait les conditions traditionnelles de sa sécurité par la politique des guerres de Crimée, d'Italie et du Mexique, tout changeait sur le globe. Plus de 50 millions d'hommes, réunis sur le territoire des Etats-Unis, en exploitaient les immenses ressources agricoles et industrielles (2); les grandes colonies de La Plata

(1) Sur les conditions actuelles de la concurrence industrielle en Europe, consulter le livre de M. *Ch. Thierry-Mieg*, 1884, et un article de M. de Molinari, *Débats*, mai 1884.

(2) 1850. Nombre des fermes aux Etats-Unis : 1,449,073 ; acres :

et du Cap se développaient, l'Australasie devenait un centre de production plus considérable que les États-Unis, il y a un siècle. De toutes parts, des territoires nouveaux, illimités, d'une fertilité inépuisée, étaient mis en culture. Les grands produits de l'agriculture française, le blé, la vigne, le sucre, la soie, le lin, le chanvre, étaient exploités partout sur une échelle gigantesque ; et, malgré le développement de la consommation, malgré des récoltes souvent défavorables, les prix obtenus par l'agriculture française baissaient à un niveau où la culture directe du propriétaire ou du métayage peut seule être, en général, rémunératrice.

De sorte que c'est au moment où une direction financière peu éclairée employait sans profit les capitaux du pays, où elle multipliait les emprunts, où elle rendait toute réforme fiscale impossible, que sa nécessité allait le plus s'imposer à la nation.

De même que la concurrence de l'industrie européenne limite les profits de l'industrie française, de même la concurrence de l'agriculture américaine ou australasienne limite les profits de l'agriculture française. Il importe, d'ailleurs, d'étendre de plus en plus les horizons de cette concurrence. Bientôt l'industrie américaine expédiera ses produits en Europe ; il faut déjà compter avec les blés de l'Inde. Tôt ou tard, il en sera de même avec ceux de la Chine. Bref, la solidarité des intérêts économiques de tous les peuples s'accuse de plus en plus. Les liens des anciennes clientèles se rompent ; les produits se perfectionnent de toutes parts. Le prix de l'offre sera bientôt la seule considération dans les préférences des consommateurs. Mais, dans la fixation du prix de revient, fondement économique de l'offre, les charges fiscales tiennent une

293,529,614. L'acre vaut 40 ares. — 1880. Fermes : 4,003,907 ; acres : 536,064,835. — Exportations des produits agricoles : 1850. 47,657,673 D.; 1880. 552,219,819 D. — 1850. Fabriques : 123.000 ; 1880, 253,800. — Ouvriers : 1850, 957,000 ; 1880, 2.700,000. Capital : 1850, 2,600 millions ; 1880, 13,900 millions.

grande place ; la repercussion du poids des charges fiscales elles-mêmes dépend du système de répartition de l'impôt appliqué dans chaque Etat. L'impôt représentant le prelèvement que les Etats exercent sur la production, il est certain que la proportion, le mode de perception, l'emploi, la répartition de ce prélèvement deviendront un des éléments les plus importants de la lutte économique des peuples.

Ce n'est pas seulement la France qui éprouve les effets de cette compétition. Tous les peuples ont leur part, l'Angleterre notamment, dans la crise qui existe depuis 1882 et qui paraît devoir se prolonger, jusqu'à ce que la baisse des prix provoque un nouveau mouvement de la consommation. Mais c'est en France que cette crise est le plus intense. A quoi faut-il attribuer cette différence ? On peut en donner plusieurs raisons : 1° les incertitudes provenant d'institutions politiques nouvelles et encore incomplètement assises ; 2° les exigences économiques des travailleurs, fondées sur leur influence politique ; 3° les résultats toujours graves, dans la vie d'un peuple, d'une guerre très funeste ; 4° une série de mauvaises récoltes, particulièrement désastreuses pour une branche considérable de la production agricole. Il est probable que chacune de ces raisons a exercé une certaine action, mais il ne faut pas en exagérer la portée, puisque, de 1871 à 1880, la France a traversé une époque prospère. Aussi est-ce à une autre cause qu'il faut avoir recours. Cette cause n'est autre que la prolongation de la situation financière et fiscale faite à la France par les nécessités de la guerre. Voilà bien le fait particulier à la France, et par suite, la raison de l'intensité, spéciale pour elle, de la crise ; une surcharge de 700 millions d'impôts a tout surenchéri : salaires, matières premières, transports, coût de la vie.

Envisagée à ce point de vue, l'étude du système d'impôt de la France, surtout depuis les évènements de 1870, s'applique à un très grand nombre d'intérêts ; le caractère fiscal est dominé par le caractère économique. Il ne s'agit

plus seulement de pénétrer dans les arcanes du timbre et de l'enregistrement ; il s'agit des questions qui éveillent le plus l'attention ; auprès des classes supérieures : le mouvement agricole, industriel, commercial de la France ; auprès des masses populaires : l'équitable répartition des charges sociales : auprès des uns et des autres : l'emploi prévoyant, intelligent, de moins en moins empirique, du cinquième du revenu annuel du pays. La France ne pourra, en effet, subir longtemps encore le prelèvement rigoureux et la répartition inégale d'une telle quote-part de son revenu, sans s'exposer à une irrémédiable infériorité économique. Non seulement la question de l'impôt se rattache pour elle à la direction financière de l'Etat, mais elle soulève encore, en dehors de tout ce qui touche à la concurrence internationale des peuples et la répartition des charges fiscales entre les diverses classes, d'autres problèmes, notamment celui de la fonction de l'Etat. Il est certain que, si des idées fausses et dangereuses, à tous points de vue, n'avaient, dans ces dernières années, dirigé, à cet égard, le parti politique gouvernant, la seconde des deux fautes signalées plus haut aurait été évitée et que d'excellentes finances permettraient d'opérer les réformes fiscales nécessaires à la production comme à l'équilibre des charges sociales.

Il importe de faire une distinction complète entre le régime fiscal et l'administratlon financière des Etats, bien que les liens les plus étroits existent entr'eux. En général, la nature du régime fiscal dépend de la nature de l'administration financière.Il en a été ainsi sous l'ancien régime, en France, pendant les deux derniers siècles ; il en est ainsi dans tous les Etats dont les institutions financières ne trouvent pas des garanties nécessaires dans les institutions politiques. C'est le cas pour la Russie, la Turquie, la Chine et même l'Inde, malgré la suprême direction de l'Angleterre. C'est le cas également pour la plupart des Etats de l'Amérique du Sud. L'Egypte peut encore être citée comme un exemple des Etats où l'administration fi-

nancière, faute d'un gouvernement stable, ne peut donner les garanties qu'exigent les intérêts auxquels elle doit pourvoir. Dans ces Etats, quels que soient les vices de leur gouvernement, les systèmes d'impôt existants valent mieux ou plutôt sont moins défectueux que l'administration financière. En France, depuis Richelieu jusqu'en 1789, les vices incurables de la direction financière ont été la cause réelle du maintien d'un système d'impôt oppressif. Au contraire, en Angleterre, en Prusse, en Hollande, et même en Espagne, au XVIIIe siècle, les progrès accomplis par la direction financière ont eu pour conséquence des réformes sérieuses dans les systèmes d'impôt. Il en a été de même, dans ces dernières années, pour l'Italie. En Italie également, des réformes fiscales excellentes, telles que l'abolition de l'impôt de la mouture, ont été le fruit d'une bonne administration financière.

Mais l'exemple le plus saillant, c'est encore celui de la France. Dès 1879, il était possible d'amender le système fiscal excessif qui avait prévalu en 1872. Il a suffi de quelques fautes dans l'administration financière, pour reculer les réformes indispensables, vers un temps qu'il n'est pas possible d'indiquer.

La compétition économique entre les peuples, les charges de la production en France, l'équitable répartition des impôts entre les classes rendent ces réformes inévitables la première condition pour les réaliser est donc de modifier la direction financière de l'Etat. L'opinion seule peut imposer cette modification au gouvernement et au parti qui en est investi. Elle ne présente aucune difficulté insurmontable. Il s'agit de revenir aux saines notions sur la fonction de l'Etat et de clore le budget extraordinaire. Pas de finances, pas de direction financière avec un budget extraordinaire permanent. Aussi la Russie, l'Italie, l'Espagne y renoncent-elles. La France seule en conserve le luxe et les abus. La clôture du budget extraordinaire signifie suppression des emprunts, des armements, des expéditions lointaines, des constructions de chemins de

fer et d'écoles. Cette suppression accomplie, les réformes du système fiscal actuel pourront être discutées et progressivement réalisées, en vue d'alléger la production nationale, le travail français, de réviser les taxes qui pèsent sur l'agriculture, d'équilibrer plus justement les prélèvements sur le capital ou sur les salaires, d'amoindrir les frais de transport, en un mot de tout faire pour que la France soit en mesure d'apporter sur les marchés du globe, les œuvres de son travail, au meilleur marché possible.

Au surplus, il ne s'agit plus, à cet égard, de discussion théorique. L'opinion publique a clairement, hautement manifesté son sentiment dans l'enquête ouverte et conduite par la Chambre des députés (janvier-août 1884), en ce qui concerne la situation de l'industrie et du travail à Paris. Les déposants ont été unanimes à demander non-seulement une réduction des impôts, mais une révision du système fiscal de la France (1). Ils ont tous déclaré qu'en ce qui était de l'industrie parisienne, les charges de la production et notamment l'octroi, étaient excessifs; qu'ils avaient sur les salaires et sur les prix une répercussion inévitable. L'enquête n'a pas encore eu lieu dans les départements; mais on ne saurait douter qu'elle n'aboutisse au même résultat. La réaction qui s'est opérée, depuis quelques années, en faveur du retour au système protecteur, dénommé actuellement système compensateur, a pour cause principale l'excès des impôts en France. C'est la surcharge fiscale qui, en plaçant les produits du travail français dans des conditions de compétition internationale difficiles, a fait revivre les théories de la protection due au travail national. Ces théories avaient été tellement démenties par les résultats des traités de commerce que, malgré

(1) Ont réclamé la révision du système fiscal : la chambre syndicale des Halles, la chambre syndicale des entrepreneurs de maçonnerie de Paris et du Havre, les charpentiers du Devoir, les chambres syndicales de l'imprimerie typographique et lithographique, la chambre syndicale de l'ameublement, celle des ouvriers tapissiers.

les nécessités de la guerre. l'Assemblée nationale accepta sans hésiter. une lutte décisive contre M. Thiers et ses ministres plutôt que de subir les tarifs qui ont été, en partie, rétablis depuis et qu'il est question de surhausser encore. Les mêmes témoins qui, dans l'enquête sur le travail à Paris, se sont prononcés en faveur d'une révision des impôts, n'ont pas dissimulé leurs préférences nouvelles pour des tarifs compensateurs. Ces témoins ne se doutent nullement de la contradiction qui existe entre leurs idées et leurs dépositions. Ils croient sincèrement que si les impôts dont ils se plaignent retombent sur les producteurs, ceux dont ils sollicitent le retour retomberont sur les consommateurs. Il ne leur vient pas à l'esprit que les droits de douane sont des impôts au même titre que les autres, ayant pour effet, comme tous les autres, d'enchérir le coût de la vie.

C'est à ce point de vue que paraît s'être placée l'association des chambres syndicales de Paris dans son assemblée du 26 mars 1884, quand elle a formulé le programme fiscal et économique de l'union des syndicats, notamment en ce qui concerne le régime colonial de la France. L'union des syndicats ne prétend à rien moins qu'à rétablir le pacte colonial qui, il y a un demi siècle à peine, était le fondement général du système protecteur.

Que si la réaction protectionniste a réussi à obtenir de pareilles conversions dans le foyer le plus puissant de l'industrie parisienne, cette industrie qui ne travaille et qui ne vit que par l'exportation, on peut en induire facilement combien elle est plus violente ailleurs. Aussi est-il question d'augmenter les droits d'importation sur le blé, les farines, le bétail, les viandes fraîches et salées, c'est-à-dire d'élever facticement le coût de la vie, lorsque déjà les impôts de toute nature, par leur poids direct ou par leur répartition, ont placé la production française dans des conditions irrécusables d'infériorité.

On peut en citer un exemple dirimant : c'est l'influence de l'impôt sur le sucre et de l'impôt sur le café. Au siècle

dernier le sucre était une denrée de luxe, même pour les gens aisés. On l'achetait chez le pharmacien qui l'étalait dans des bocaux à côté de la thériaque. Combien de fois, dans sa vie, l'ouvrier osait-il se payer la fantaisie d'une tasse de café ? à peine le jour de son mariage. Dans les familles riches, le café était offert, avec une certaine solennité, les jours de réception. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le sucre et le café sont devenus des objets de consommation universelle; ils font partie de ce nécessaire humain que la prévoyante politique de Robert Peel a mis à l'abri de toute taxe en Angleterre. En France, la même doctrine n'a pas prévalu. Il n'a pas encore été possible de faire prévaloir les intérêts des consommateurs de ce nécessaire sur les intérêts de ceux qui le produisent. Notamment, en 1871, sur la proposition de M. Thiers, l'Assemblée nationale, plutôt que d'adopter l'impôt sur le revenu, a frappé le sucre et le café de droits véritablement exorbitants. Comme la France ne produit pas de café, la lutte entre les producteurs et les consommateurs de café ne la concerne qu'indirectement; mais la France produit du sucre, elle en produit sur son propre territoire au delà de sa consommation ; elle en produit dans ses colonies; elle est même obligée, par les convenances internationales, de ne pas trop maltraiter les sucres produits par les autres peuples. Delà une disproportion inévitable entre la consommation et la production ; il semble donc que la consommation devrait profiter de l'excès de production. Mais survient l'impôt. L'impôt est de 40 fr. pour une marchandise qui vaut 45 fr. ; il est presque de 100 0/0. L'impôt est donc une barrière infranchissable pour la consommation. Par suite la France qui produit, territoire et colonies, 570 millions de kilog. de sucre, n'en consomme que 380 millions de kilog. ; au contraire l'Angleterre qui ne produit pas de sucre et qui ne le taxe pas, en consomme plus d'un milliard de kilog. Aussi qu'en résulte-t-il ? L'Angleterre est la providence de tous les producteurs de sucre et la France ruine même les

siens. D'où vient la différence ? De ce que l'impôt limite la consommation. C'est la démonstration scientifique de la belle théorie de Boisguillebert. Or, comme les producteurs de sucre forment un noyau politique redoutable, ils ont été entendus par le gouvernement dans l'exposition de leurs griefs. Et il a été décidé : 1° que l'impôt serait augmenté, en vue, sans doute, d'accroître la consommation ; 2° que les producteurs de sucre recevraient des primes, en vue probablement, en diminuant les recettes du trésor, de le mettre mieux à même d'amoindrir un impôt exagéré. Supposez, au contraire, que l'impôt sur le sucre, que l'impôt sur le café, car ils sont solidaires, aient été carrément diminués, la consommation se développerait ; elle se mettrait en rapport avec la production ; celle-ci se récupérerait de ses pertes; et le trésor lui-même, prélevant des droits moindres sur des quantités plus grandes, n'éprouverait pas de pertes et pourrait même avoir des excédents.

La réaction protectionniste n'est pas isolée, au surplus. Elle a pris pied dans la plupart des Etats de l'Europe. Elle triomphe en Allemagne ; elle règne en Espagne, en Russie; elle se propage en Angleterre ; elle résiste à toutes les crises, par elle provoquées, aux Etats-Unis ; elle s'infiltre dans toutes les colonies anglo-saxonnes. — Mais, dans aucun de ces Etats, elle n'est aussi dangereuse qu'en France, pour deux causes : d'abord, parce que les tarifs douaniers de la France ne le cèdent qu'à bien peu de tarifs en exagération et que les impôts que paient les Français sont les plus élevés qu'acquitte aucun peuple — et, ensuite, parce que, par la nature même de sa production, la France est de tous les peuples celui dont les clientèles économiques sont le plus menacées par la compétition internationale. Depuis plusieurs siècles, par sa civilisation matérielle, notamment par le développement des arts, sous toutes leurs formes, la France a été investie de la fonction de fournir de produits luxueux et chers la plupart des gens riches du globe. — Cette four-

niture lui a procuré de larges bénéfices, bénéfices très enviés et poursuivis actuellement avec un tel acharnement que les dames ou les dandys de Londres, de Berlin, de Vienne, de New-York prétendent ne plus porter les modes françaises, les chaussures françaises, les soiries, les chapelleries, la bonneterie, les bijoux, ni boire les vins, les eaux-de-vie, les liqueurs de France. Que seraient les colons français de la Martinique, de Bourbon, et même du Tonkin, quand il y en aura, pour acheter à Paris, à Lyon, à Saint-Etienne, à Tarare, à Fourmies, à Troyes, à Bordeaux, les marchandises que fabriquent plusieurs millions d'ouvriers ?

Il est vrai que les ouvriers, depuis qu'ils ont pris une certaine teinture d'économie politique, manifestent, à l'instar de leurs patrons, des velléités protectionnistes. Ils lisent les petites feuilles que le baron de Saint-Cricq et M. de Romanet auraient subventionnées ; probablement ils n'ont jamais entendu parler des *Sophismes* de Bastiat. Mais par quel esprit sérieux fera-t-on admettre que les ouvriers, qui vivent du travail industriel (et ils comptent aujourd'hui par millions), puissent s'accommoder longtemps d'un régime qui compromettrait toutes les clientèles de leur travail et qui ne cesserait d'enchérir le coût de la vie ?

Car, c'est toujours là qu'il faut en revenir. Le coût moyen de l'existence, non plus pour quelques milliers de privilégiés, comme sous l'ancien régime, ni pour quelques centaines de milliers de patrons comme pendant les belles années de la Restauration ou de la Monarchie de Juillet, mais le coût de la vie pour des millions d'hommes qui, armés du suffrage universel, disposent du gouvernement tout entier.

C'est ce que paraissent avoir également perdu de vue les réformateurs qui poursuivent la réorganisation de la société française par des expériences de toute sorte — armée, marine, travaux publics, enseignement — au moyen du budget, tantôt par des impôts, tantôt par des em-

prunts. L'un des plus ardents, dans un discours prononcé à la Chambre des députés (janvier 1884), après avoir énuméré toutes les réformes militaires, pénitentiaires, financières, scolaires, attardées faute de nouveaux impôts ou de nouveaux emprunts, s'écriait :

« C'est une politique de néant, une politique de Nirvana. « Vous ne pouvez plus bouger sous peine d'avoir quelque « argent à dépenser, si on ne se décide pas à accepter une « politique financière nouvelle, en rapport avec les pro- « grammes démocratiques, et telle que la réclame la « Nation.

« Nous vous demandons de ne pas dire à la France, à la « face de l'Europe, que vous êtes arrivés à une telle situa- « tion que vous ne pouvez plus voter de nouvelles dé- « penses même utiles, même urgentes. Cela n'est pas « exact : et vous compromettez, en parlant ainsi, le crédit « du pays. »

Eh bien! la réponse à cette mise en demeure est des plus simples. Toute nation, tout gouvernement qui, chaque année, prélève sur un ensemble de revenus particuliers de 25 milliards cinq milliards, a atteint la limite au delà de laquelle il n'y a plus ni finances, ni crédit, ni justice, ni renouvellement des forces productives du pays, ni moyens d'entretenir le travail national, ni ressources pour maintenir le coût de la vie à un niveau accessible à tous.

Ces réformateurs en usent avec les finances et les impôts exactement comme en ont trop souvent usé les ministres et les agents de l'ancien régime. Il fallait, à n'importe quel prix, procurer de l'argent au Roi. Il faudrait, à n'importe quel prix, en procurer à la Nation. La Nation a toujours été un mot commode, sorte de sphinx, parfois de Moloch. Cependant elle ne se compose que de l'ensemble des particuliers. — Or, quand chaque particulier a versé un franc sur cinq francs pour faire face aux besoins généraux de la communauté, il semble qu'il a fait une juste part : et la science financière, l'expérience économique des autres peuples, peuples contemporains, peuples dis-

parus, sont là pour affirmer que toutes les fois que le particulier, l'individu, le citoyen, en république comme en monarchie, sous des lois démocratiques ou des institutions autocratiques, a été contraint de compter davantage à cet *exacteur* que Job stigmatisait déjà sur son fumier, il y a 3000 ans, l'Etat a dépéri; parce que l'Etat ne dure lui-même et ne prospère que tout autant que peuvent se refaire et se reconstituer les forces des particuliers.

Mais *l'exacteur* n'opère pas seulement au profit de l'Etat; il peut également opérer au profit de certaines classes de la société, c'est ce qui a eu lieu sous l'ancien régime, notamment à partir de François Ier. Plus s'activa la lente désorganisation de la société féodale, plus l'aristocratie de la cour se constitua et se concentra autour de la Royauté. D'un côté, elle conserva la part que la Royauté lui abandonna, dans les droits féodaux; de l'autre, elle obtint du Roi une certaine quote-part dans les revenus de l'Etat (1). Cette quote-part ne consistait pas seulement en dignités, places, emplois, faveurs; elle consistait en argent, en pensions, en sommes que le Roi remettait directement sans autre guide que lui-même. Souvent elle se réalisait même par des confiscations, témoin les confiscations des biens des protestants. Aussi, dès Charles V, les douanes furent-elles, de même que tous les impôts, considérées comme un instrument incomparable de grâces royales. Par exemple on interdisait l'entrée de telle marchandise ou la sortie de telle autre, comme la sortie des draps ou l'entrée des laines, afin de vendre à tel ou tel favori le droit de faire sortir des draps ou de faire entrer des laines. Le plus grand acte de l'administration de Colbert a été de

(1) M. de Vuitry a parfaitement expliqué comment, dès sa plus lointaine origine, l'impôt fut considéré par la Royauté, comme une propriété dont elle disposait entièrement, comment elle exonérait, surchargeait, abonnait, revendait, anticipait, affermait. Les fouages, les gabelles, les cinq sous sur les vins, établis et plus ou moins régularisés sous Charles V, donnèrent lieu, même sous ce roi vigilant et habile, aux mêmes abus qui subsistaient en 1789. (Voir de Vuitry. *Etudes sur les impôts*, 2e volume.)

mettre fin à ce régime arbitraire, qui, par son irrégularité même, pouvait complaire à tous les intérêts. Colbert y substitua le régime des tarifs, mais en vue de favoriser certaines catégories de producteurs ; il posa le fondement du système protecteur en France; et, comme les tarifs qu'il appliqua modifiaient profondément les conditions des relations économiques de la France avec la Hollande et l'Angleterre, il contribua à entraîner le gouvernement de Louis XIV dans des guerres désastreuses, à habituer la France à un régime économique où l'impôt doit, en partie, protéger les intérêts de certaines classes aux dépens des intérêts de certaines autres.

Les physiocrates l'avaient parfaitement reconnu, et c'est pourquoi, poursuivant une réforme radicale de l'impôt, tel que l'ancien régime l'avait organisé, ils ont opposé au principe de Colbert le nouveau principe que l'impôt ne doit jamais être un obstacle à la liberté des échanges, soit afin de faciliter les rapports économiques de la France avec les autres Etats, soit afin de ne pas sacrifier les intérêts de certaines parties de la société à certains autres.

En un mot l'impôt, dans les mains de l'Etat, peut devenir un moyen d'altérer les conditions de la distribution naturelle des résultats de la production et de la formation de la richesse ; d'où la maxime : *Laissez faire, laissez passer*, maxime qui sous-entend que les lois économiques finiront toujours par triompher des obstacles qui leur seront opposées, ou que leur libre application est préférable à toutes les combinaisons humaines. Cette maxime repose sur le fondement que l'économie politique est une science. Cette maxime est donc un non-sens pour les esprits qui nient ce caractère scientifique ; ce qui est le cas de l'école protectionniste. Pour cette école, il n'existe que des intérêts particuliers et, entre ces intérêts, le droit se reconnaît au plus fort. Cependant il n'y a pas de territoire national, quelque peu étendu, où la diversité des terrains, des expositions, des situations, des dispositions, des tradi-

tions, ne suscite des oppositions d'intérêts, comme, en France, l'industrie de la soie et celle du coton, la culture de la vigne et celle de la betterave ; la palme sera au plus habile. Tant pis si les tarifs protecteurs ruinent l'industrie de la soie ou la culture de la vigne; il n'y a pas de lois économique ; il n'y a pas de vérités économiques; il n'y a pas de science. L'impôt est une arme excellente, aujourd'hui, comme sous l'ancien régime, pour enchérir les cotonnades, les lainages, les draps, les bois, les fers, les aciers, les produits chimiques : plus ces produits seront chers et plus les salaires d'ouvriers qui concourront à les fabriquer seront élevés ; au besoin d'autres droits élèveront aussi haut que possible le prix du pain, de la viande, du sel, du sucre, du café, du vin ; tout le monde trouvera son compte dans une cherté générale ; le Trésor lui-même encaissera d'énormes impôts.

Je n'ai nullement l'intention d'entreprendre ici une nouvelle réfutation du système protecteur ; j'ai voulu seulement indiquer comment l'impôt, qui a été en France, sous l'ancien régime, un moyen d'enrichir ou de faire vivre, aux dépens de la masse, une minorité de privilégiés, a pu et pourrait encore servir, au nom d'autres idées, à enrichir ou à en entretenir d'autres intérêts. Dans les deux cas, l'impôt ne remplit plus sa fonction économique, qui est de pourvoir aux besoins de l'Etat; il pourvoit ou à d'autres besoins, ou à d'autres intérêts, ou à d'autres caprices. Ces questions se représenteront, au surplus, à l'occasion des impôts de consommation (1).

(1) Pendant que j'écrivais cette préface, une grande discussion avait lieu à la chambre des députés sur la question des sucres. J'aurais à revenir sur cette discussion importante, au point de vue fiscal et économique. MM. Frédéric Passy et Rouvier, y sont intervenus, plusieurs fois, pour défendre les véritables principes de la liberté et de la responsabilité de la production. M. Rouvier a notamment insisté sur la contradiction entre des institutions politiques démocratiques et la perception au profit de nouveaux privilégiés, sur la masse du peuple, d'une partie des impôts qui, dans les pays libres, appartiennent à la nation tout entière. (*Journal officiel*, 19 juillet 1884.)

Cet ouvrage n'a pas pour objet d'étudier la direction financière de la France et de développer les raisons qui exigent que cette direction change entièrement. Il s'agirait d'une œuvre de polémique politique qui n'entrait nullement dans le cadre du concours Pereire, pas plus qu'elle ne répondrait à mes intentions. Ce n'est donc qu'indirectement que j'entends aborder cet examen, comme corollaire du sujet principal, comme condition préliminaire de l'exécution de toute réforme fiscale, mais c'est cette réforme fiscale, dans ce qu'elle peut avoir de réalisable, que j'ai eu, avant tout, en vue.

J'ajoute que, même dans l'étude de cette réforme, les questions de politique contemporaine n'ont été pour moi que d'un intérêt secondaire. Ce n'est donc pas une œuvre de parti, ni de polémique. De là les longs développements historiques dans lesquels j'ai cru devoir entrer. Les questions financières proprement dites comportent parfaitement les critiques d'une opposition même modérée. Il en est autrement pour les questions fiscales. L'impôt n'a nulle part le caprice pour fondement ; même dans les États où règne l'arbitraire, la tradition est sa base essentielle. Il plonge dans le passé par toutes ses racines. Il correspond au territoire, au climat, à la race, à l'état social, aux institutions politiques, à l'histoire de chaque peuple. Pour en bien comprendre le caractère il faut connaître ses antécédents, dans un passé, quelquefois très lointain. Comme il représente la part que chaque famille ou chaque individu est tenu d'abandonner à l'État, sur ses ressources annuelles, comme il est un prélèvement très douloureux pour beaucoup de personne, il ne saurait dépendre, dans de très grandes limites, de l'arbitraire des gouvernements. Aussi même dans les États où les gourvernements ont possédé ou possèdent encore l'autorité la plus absolue, les systèmes d'impôt ont-ils posé partout une limite à cette autorité. La gestion financière a pu être livrée à la fantaisie la plus extravagante ; mais la gestion fiscale a toujour rencontré d'infranchissables limites.

Les économistes français du XVIIIe siècle, qui nous ont laissé tant d'ouvrages remarquables ou curieux sur le grand mouvement d'opinion auquel ils ont assisté ou qu'ils ont provoqué, en faveur d'une réforme fiscale, n'ont pas su faire une part assez large aux conditions historiques, territoriales ou autres dans les systèmes d'impôt. Se trouvant en présence d'une administration financière irréformable et d'un système d'impôt imparfait, vexatoire, mais réformable, ils ont, en général, beaucoup trop demandé à la réforme de l'impôt, n'osant pas montrer où se trouvait le vice irrémédiable du système tout entier. Vauban, Quesnay, Turgot, Mercier de la Rivière, ont sérieusement proposé une réforme radicale et arbitraire de l'impôt, tout en réclamant le maintien d'une gestion financière sans contrôle, sans scrupule. Ils ont ainsi voulu bouleverser ce que la nature même des choses ne permet que de modifier avec les plus grands ménagements, et ils ont prétendu maintenir ce qui devait s'écrouler au premier mouvement de la volonté nationale. A cet égard, Montesquieu, Voltaire et Adam Smith, sous l'influence des institutions anglaises, ont mieux apprécié la nature véritable de l'impôt.

L'importance des considérations historiques m'a conduit à des études comparatives entre les divers systèmes d'impôt des États, soit pour montrer l'influence persistante des causes générales qui déterminent les systèmes d'impôt, soit pour examiner les réformes accomplies, surtout en ce siècle. Il m'a semblé qu'aucun projet de réforme du système d'impôt de la France ne pourrait être pris au sérieux s'il ne reposait sur des études comparatives d'histoire et de législation fiscale. La part faite ainsi à la tradition, j'ai cru pouvoir esquisser, à grands traits, le cadre d'une réforme, dont les éléments principaux ont été adoptés et sont pratiqués par la plupart des États contemporains les plus prospères. Dans cette esquisse, j'ai eu surtout en vue une répartition plus équitable des charges sociales; c'est une question économique. Quant à la diminution de l'en-

semble des impôts, condition première pour mettre la production française en mesure de tenir son rang dans la concurrence internationale, elle ne peut être que le résultat d'une autre direction, imprimée par l'opinion, à l'administration financière du pays. C'est une question politique.

Bien que poursuivant un résultat déterminé, pratique, je me suis efforcé de conserver à cet ouvrage un caractère scientifique : je me suis, en effet, proposé un but plus général que la réforme particulière du système d'impôt de la France. Ce but consiste à montrer que, dans tous les États, à partir du XVIIe siècle, la tendance de la science économique a été d'amoindrir le fardeau fiscal, imposé au travail, aux classes populaires, fardeau qui était un vestige de leur ancienne servitude ; que cette tendance s'était fortement accusée au XVIIIe siècle par les travaux scientifiques et les réformes fiscales ; que, de nos jours, elle avait triomphé en Angleterre et que tout indiquait qu'elle accomplirait de nouveaux progrès.

Quelle que soit l'influence qu'aient acquise, depuis la Révolution française, les idées contraires ou hostiles au droit de propriété, à la concentration et à la libre disposition des capitaux, il n'en est pas moins indiscutable que, dans tous les États et pour toutes les sociétés contemporaines, les prélèvements, exercés au moyen de l'impôt, sont encore le seul mode régulier qui ait été pratiqué pour intervenir dans la répartition des résultats de la production et pour la modifier. Toutes les fois que des mesures plus directes ont été essayées, leur application a provoqué des crises telles que la société en a été elle-même bouleversée, que l'appauvrissement général est résulté des spoliations particulières et qu'il a fallu revenir aux principes acceptés, jusqu'à présent, comme les conditions mêmes de la civilisation. Pendant le XVIIIe siècle, deux écoles ont débattu, au point de vue théorique, la réforme sociale : l'une, ayant pour chef Mably, Morelly, Brissot, n'a reculé devant rien pour modifier la société en abolissant le droit

de propriété : l'autre n'a essayé d'appliquer ses projets qu'au moyen d'une réforme fiscale. Quelle comparaison d'influence établir entre Buonarotti et la société des Egaux, d'une part, et les hommes éminents de l'Assemblée constituante, disciples de Montesquieu et de Turgot ?

Il en est de même aujourd'hui. Il serait peut être facile d'établir que, dans notre siècle, le droit de propriété, par les progrès des études historiques sur sa nature et ses origines, est mieux compris et plus solidement défendu qu'au siècle dernier. Dans tous les cas, pour de bien nombreuses générations, l'impôt sera encore le seul moyen dont disposeront les sociétés régulières pour tempérer l'exercice du droit de propriété et pour contrebalancer, les effets des lois économiques, favorables à la concentration des capitaux.

Aussi le progrès le plus réel, le plus efficace que les classes populaires puissent faire est-il d'obtenir que, dans l'établissement comme dans la répartition de l'impôt, la surcharge, mise à leur compte par la tradition des siècles, soit sérieusement révisée.

Avant la chute de l'empire romain, le poids de l'impôt retombait principalement sur les classes supérieures, parce qu'elles possédaient le sol et les instruments de production, l'homme surtout, esclave ou serf ; mais, au fur et à mesure que la servitude de l'homme s'amoindrit, sous diverses influences, dont le christianisme a été la plus efficace, les classes supérieures s'efforcèrent de rejeter sur le serf, à moitié émancipé, pourvu de lots de terre fertile, la charge de l'impôt. Dans ce mouvement tout n'a pas été injuste. Les progrès du défrichement du sol et l'affranchissement avaient évidemment pour condition d'obliger l'ancien esclave, devenu serf, à acquitter sa part des charges sociales. Telle est la condition des paysans russes, depuis l'émancipation. Eux aussi ont à supporter une portion des charges sociales. L'injustice consista à exempter les classes riches de leur part de l'impôt.

Sans doute les siècles, surtout le dernier siècle, ont sin-

gulièrement modifié les institutions fiscales qui avaient tant pesé sur les classes laborieuses ; mais il ne faudrait pas croire que, même après 1789, la révision ait été radicale et que tout excès ait disparu dans la part d'impôt porté au compte du travail, en France et en Europe.

On a longtemps pu répondre que les nécessités de la civilisation ont, pendant bien des siècles, imposé aux diverses sociétés l'obligation de favoriser la formation et la conservation du capital, car le capital a été l'élément générateur de l'épanouissement des progrès contemporains. Malgré tous ses défauts, c'est la société féodale qui, dans le milieu des petits centres qu'elle a formés a aggloméré les éléments primordiaux du capital ; c'est ce capital qui a permis à la société moderne de se développer, avec tant de rapidité, depuis le XVI[e] siècle. D'autres grands évènements, les mines d'or et d'argent de l'Amérique, la colonisation américaine, fondée elle-même en partie sur l'esclavage, le commerce avec l'Inde, ont plus tard concouru à activer ce développement; mais, à l'exception des cités romaines, c'est dans les centres féodaux, agricoles ou industriels, que se sont accumulées les premières épargnes de nos sociétés européennes. Et pour les accumuler et les conserver, il a fallu se résigner aux plus durs sacrifices. Au surplus, il en est ainsi de tous les progrès de l'humanité. Il serait facile de montrer, au milieu de nos splendeurs actuelles, tout ce que la civilisation contemporaine exige de plusieurs classes de nos sociétés contemporaines.

Cette réponse n'est pas, même aujourd'hui, sans valeur. Toutefois, elle n'est plus péremptoire, parce que les sociétés contemporaines sont en possession de capitaux immenses et que les moyens de les accroître, comme de les conserver, se sont modifiés.

Telle était, il y a un siècle, la pauvreté de la plupart de nos paysans, qu'ils ne portaient ni chemises, ni bas, ni souliers. L'amélioration de leurs salaires a dû longtemps avoir pour objet de leur permettre de se vêtir et de se

mieux nourrir. De là, l'intérêt supérieur qu'ont les Etats actuels à pouvoir procurer à tous leurs membres des subsistances et des vêtements au meilleur marché possible. Mais les progrès de la rémunération du travail ont eu un effet plus décisif. Ils ont permis à l'ouvrier de gagner au-delà de ce que pouvaient exiger les besoins ordinaires de la vie. L'ouvrier a pu épargner ; il a pu concourir à la formation, au renouvellement et à la conservation du capital social. Par suite, les classes supérieures n'ont plus été seules investies de cette fonction : elles ont elles-mêmes singulièrement augmenté leurs jouissances, et, dès lors, il n'a plus été nécessaire ni légitime de respecter les inégalités dans l'assiette et la répartition de l'impôt, résultant ou des traditions historiques ou des lois économiques.

Les caisses d'épargne, les banques populaires, les sociétés coopératives de production et de consommation, les sociétés de secours mutuels, attestent, par l'importance des capitaux dont elles disposent, le développement de l'épargne parmi les classes populaires. En France, ce mouvement est moins frappant parce que l'Etat absorbe toutes les épargnes du peuple. Mais en Italie, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Angleterre, en Russie même, les établissements fondés avec les petites épargnes de l'ouvrier ou du paysan ont un tout autre caractère. Les 6.000 banques des Etats-Unis, les caisses d'épargne américaines qui possèdent cinq milliards de dépôts, sont, avant tout, l'œuvre des épargnes du peuple. En Allemagne, les caisses d'épargne et les banques populaires disposent de plus de trois milliards qu'elles emploient librement. En Italie, les caisses d'épargne et les banques populaires ont réuni, capital et dépôts, au delà de 1.200 millions. L'emploi libre de ces sommes a lieu, non pas pour faciliter les dépenses de l'Etat, mais pour encourager les grandes branches de la production. Cet instrument est déjà si puissant qu'il va être utilisé pour procurer aux classes populaires des avantages de nature à leur permettre d'accomplir de nouveaux progrès, tels que l'assurance contre les accidents, les chômages, les maladies.

L'épargne populaire a montré d'ailleurs sa puissance, soit par les placements faits dans la plupart des valeurs des divers marchés financiers, soit par le morcellement d'une partie de la propriété foncière, notamment dans le voisinage des grandes villes et la construction de maisons appropriées aux familles du peuple.

Elle est devenue l'un des plus riches. sinon le plus riche filon de la formation du capital. Dès lors, elle a droit, non seulement à ne pas subir de prélèvements plus onéreux que les autres sources de capitaux. mais à ne pas trouver d'obstacles à sa formation dans l'inégale répartition des charges sociales, dans un surhaussement factice du coût de la vie.

L'épargne populaire, d'ailleurs, n'a pas seulement pour but de renouveler le capital social ; elle doit encore servir à faire faire de nouveaux progrès à la masse des travailleurs, ou à rendre moins pénibles pour eux certaines modifications, qui ont eu lieu dans la condition du travail. Tant que la production agricole et la petite industrie ont pu offrir un emploi permanent à la grande majorité des travailleurs, les questions qui agitent, à titre si naturel, les ouvriers aujourd'hui, la retraite, le chômage, les accidents, les maladies, ont été suivies de moins près. Les travailleurs rencontraient, dans les traditions de l'ancienne organisation agricole ou industrielle, des ressources qui leur manquent maintenant. Ils ont eux-mêmes d'autres idées : ils sont devenus plus indépendants. Les liens de la vieille hiérarchie n'existent plus (1). Les conditions du travail ont changé, même dans la production agricole, même dans le petit atelier. C'est un des points qui ont été le plus mis en relief dans l'enquête sur le travail à Paris. Les

(1) Depuis une vingtaine d'années, l'ouvrier n'est plus auprès du patron ce qu'il était auparavant. Le patron ne s'intéresse plus assez au sort de l'ouvrier ; la famille ouvrière lui est trop indifférente. En revanche l'ouvrier considère le patron comme un adversaire et il lui fait la guerre à ce titre.

(Discours de M. Veyssier, président du banquet offert par les syndicats ouvriers de France au ministre de l'intérieur, 13 juillet 1884).

rapports entre les patrons et les ouvriers ne sont plus les mêmes. La hausse des salaires, les grèves, les journaux, les clubs, le droit de suffrage ont tout modifié. L'ancienne solidarité a disparu. Il en résulte que l'ouvrier est plus libre, mais qu'il doit être moins imprévoyant ; il faut développer son instruction ; il faut préparer des institutions qui tiendront pour lui la place de l'ancien patronage. A cet égard, l'Angleterre, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie sont en avance considérable sur la France. Cette avance ne consiste pas seulement en ce que l'esprit d'association y est plus développé, en ce que les ouvriers ont créé et dirigent des institutions aussi libres et aussi puissantes que les caisses d'épargne d'Italie, les Banques populaires d'Allemagne, les Friendlies Sociétés anglaises (1). Il y a mieux : dans ces Etats, la science financière est étudiée, reconnue, pratiquée comme l'instrument principal de la direction des gouvernements, de la solution des questions sociales et du progrès général des sociétés. Tout empirisme est proscrit. En France, à quelques très honorables

(1) Deux des ouvriers lyonnais délégués à l'Exposition d'Amsterdam, M. Henri Bouillet, orfèvre, et M. Joseph Dentroux, guimpier, ont relevé avec instance dans leur rapport les avantages que les ouvriers allemands retiraient des sociétés de production et de consommation. Ainsi il existe à Munich une société de tourneurs, tapissiers, menuisiers et ébénistes. Cette société a construit, à frais communs, une maison comprenant 20 à 30 ateliers, avec ménages ; une machine à vapeur, placée au rez-de-chaussée, fait mouvoir, par des moyens de transmission, les métiers des différents ateliers ; il y a le gaz et l'eau à tous les étages, de sorte que le petit maître en louant un appartement, loue en même temps un moteur pour son travail et jouit, dans son intérieur, de toutes les commodités désirables.

Le type de la société de consommation étudié par les déposants est celui de la caisse d'achats en gros fondée à Vienne. L'ouvrier dépose à la Société tout ce qu'il peut réaliser d'économies pendant une année et verse chaque semaine le moins 0 15 et le plus 5 fr. Vers le mois d'août, il énonce sur un bulletin la nature des denrées qu'il désire pour son hiver ; la Société qui a des avances et des correspondants sur tous les principaux marchés fait acheter, quand elle trouve de bonnes occasions, des quantités de blé, de pommes de terre, de pâtes, de savons, et, au mois de novembre, elle distribue à chaque membre les provisions énoncées sur le bulletin. Tout est livré au prix coûtant, plus 6 ou 7 0/0 pour couvrir les frais de courtage.

exceptions près, il n'a jamais été plus florissant. L'empirisme financier a été le fléau de l'ancien régime en France. Sully, Colbert, Desmarets, Machault n'étaient pas des empiriques, Colbert surtout. Néanmoins, il est douteux qu'ils aient été entièrement au courant des progrès que la science financière avait, de leur temps, réalisés en Hollande, puis en Angleterre ; en tout cas, ils ont été dans l'impossibilité d'en profiter. Necker n'était et n'a été qu'un empirique. Seul, de tous les directeurs des finances de l'ancien régime, Turgot a examiné et, autant qu'il l'a pu, conduit les finances de l'Etat d'un point de vue scientifique. Tel a été le principe de l'autorité de M. Mollien sous le premier empire ; telle a été la cause du relèvement des finances avec M. de Villèle. Mais, après 1848, l'empirisme a reparu ; il n'a cessé de s'imposer au second empire ; nous lui appartenons encore aujourd'hui. Il suffit de suivre les débats de nos assemblées parlementaires pour se convaincre qu'il domine encore dans les esprits. Sans doute, ce n'est plus le gaspillage de l'ancien régime; le désordre même a disparu; mais l'excès des dépenses et les plus graves illusions, dans l'emploi des ressources et dans l'usage du crédit du pays, indiquent que la méthode scientifique n'a pas encore remplacé la méthode empirique. Les budgets se votent au hasard ; pas de correspondance sévère dans les recettes et les dépenses ; aucune vue générale ; aucun souci de l'accumulation d'un passif qui représente à peu près le huitième de la fortune générale de l'Etat.

Dire que l'empirisme domine dans l'administration des finances de l'Etat, c'est dire que rien n'a été fait dans le sens d'une direction scientifique des épargnes populaires. Bien loin de là : l'Etat se considère toujours, en France, du moins, comme le tuteur du peuple, comme le caissier, comme l'administrateur de ses épargnes. Il les consomme à mesure qu'elles apparaissent. Sa seule préoccupation est de les recevoir toutes afin d'en consommer davantage. Cette absorption des ressources qui, dans d'autres Etats,

servent à alimenter des institutions nouvelles, des organes nouveaux de production et de crédit, est un des résultats comme une des preuves de cet empirisme financier qui caractérise la France démocratique, comme il a caractérisé la France monarchique.

Toutefois cet empirisme aura un terme. Il est facile de discerner, dans l'opinion publique, les précurseurs de sentiments nouveaux. Les journaux, les revues, les congrès, les discussions parlementaires, les ouvrages de plusieurs publicistes considérables habituent les esprits à comparer l'empirisme de nos finances avec la haute direction des finances de l'Angleterre, des Etats-Unis et de l'Italie. Quelle opposition entre la méthode avec laquelle la conversion du 3 1/2 0/0 américain et celle des consolidés ont été conduites et les procédés mis en usage en France ! Dans la même année, l'Italie a pu abolir un impôt qui produisait 83 millions et supprimer le cours forcé. Le 5 0/0 italien, malgré un impôt très élevé, touche au pair. Nul doute que l'Italie ne le convertisse avec plus de promptitude et d'habileté que la France, bien que notre 5 0/0 ait atteint le cours de 122.

La surcharge des impôts sera très probablement la cause initiatrice d'une réforme financière. Il en a été de même sous l'ancien régime. C'est par la réforme des impôts que le mouvement a commencé, lorsque c'est par là qu'il aurait dû finir. Les esprits sont moins préparés à admettre la nécessité d'une méthode scientifique pour les finances que pour les impôts. C'est que ceux-ci touchent plus immédiatement à tous les intérêts.

Cette double réforme, la réforme fiscale, la réforme financière, est la condition *sine qua non* de toute étude sérieuse des problèmes sociaux. Tant que les prélèvements faits au nom de la communauté, sur l'ensemble des ressources des particuliers, auront lieu et seront employés au moyen de la méthode empirique, il sera parfaitement oiseux de discourir sur les questions sociales. On peut, il est vrai, déclarer et soutenir *ex cathedra* qu'il n'y a pas

de questions sociales. C'est un premier moyen de s'en débarrasser. Il en a été ainsi, pendant la première moitié du XVIIIe siècle, pour les questions fiscales. Tel a dû être le sentiment du cardinal de Fleury et peut-être même celui du duc de Choiseul, bien que ni l'un ni l'autre, le cardinal de Fleury surtout, n'aient été des hommes d'État vulgaires. Après eux, après avoir essayé de Silhouette, de Laverdy, de d'Invau, de l'abbé Terray, de Calonne et même de Necker, il a bien fallu reconnaître qu'il y avait des questions financières, des questions fiscales. Pourquoi en serait-il différemment aujourd'hui pour les questions sociales ? Leur jour viendra, comme est venu le jour des droits féodaux, des dîmes, de la taille, des gabelles, des privilégiés. Seulement les questions sociales sont plus complexes, plus délicates. Elles exigent pour être étudiées, connues, résolues, des instruments plus parfaits, parce qu'elles correspondent à des progrès plus difficiles à réaliser. Assurer un ouvrier contre le chômage, garantir à un vieillard une retraite, protéger l'enfant contre l'avidité de son père ou l'inconduite de sa mère, sont des actes d'un autre ordre que de doubler la dose de sel nécessaire à chaque famille ou de pendre le contrebandier. Pour accomplir ces progrès, il faut acquérir une connaissance exacte des moyens appropriés et, avant tout, pour améliorer la condition des uns, ne pas empirer celles des autres. Seule, la science permet d'arriver à cette connaissance; mais la science ne saurait être un mécanisme; il faut, puisqu'il s'agit de satisfaire de nouveaux et considérables besoins des sociétés humaines, il faut des ressources, il faut des capitaux; cette science ne consiste donc pas seulement à établir, par avance, des calculs sur les besoins d'une certaine partie (vieillards, femmes, enfants, infirmes par la maladie, le travail ou l'âge) d'une grande nation; calculs qui sont du domaine des mathématiciens, comme les tables que vient de publier à Rome la Caisse Nationale d'assurances (1) ; faut-il encore savoir où pré-

(1) Atti per l'Istituzione della Cassa nationale di assicurazione per gli operai contre gl'infortuni sul lavoro, 1884.

parer, où rencontrer, où obtenir les capitaux qui vont mettre en action ces institutions, de même que la vapeur, condensée dans le générateur, doit fournir le mouvement à la machine et par la machine à toute la manufacture. Mais si l'arbitraire, le hasard, l'empirisme président à l'emploi de cinq milliards prelevés, chaque année, sur les forces productives de la nation ; comment espérer qu'il reste quelques ressources disponibles pour faire fonctionner ces institutions nouvelles qui, en Italie, en Allemagne, en Angleterre, et bientôt dans tous les États, dont les finances sont ou seront conduites par la méthode scientifique, ont pour fonction d'appliquer les solutions pratiques aux problèmes sociaux ?

Les circonstances n'ont pas été favorables, en France, à l'étude de ces problèmes. Les questions politiques ont eu le pas sur les questions sociales. Le politicien a été plus écouté, acclamé, obéi, que l'économiste. Les travailleurs ont poursuivi le rêve d'une égalité sociale insaisissable, qui ne cesse de fuir devant eux, malgré le droit de suffrage. La politique a tout absorbé. Il est rare que la politique, en France surtout, ne soit pas le masque du jeu des intérêts privés. On a donc vu apparaître et défiler sur le théâtre les politiciens des commis voyageurs, des marchands de vins, des entrepreneurs de canaux et de chemins de fer, les avocats, parfois les associés de tous les faiseurs d'affaires, les amateurs de colonisations sans colons ; les héros des armements illimités de la nation fortifiée et armée. Toutes les ressources du pays ont été mises à leur disposition au prorata de leur popularité. — Mais quand quelques projets recommandables sur les assurances en cas d'accidents, sur les sociétés de secours mutuels, sur la réforme des prisons, sur la protection des enfants abandonnés, sur les caisses de retraite se sont produits, il a bien fallu reconnaître, après de longues discussions, que les fonds manquaient pour les faire vivre, comme ils manquent pour approprier nos grands ports.

D'autres nations ont été plus heureuses ou mieux inspi-

rées. En Angleterre, depuis bientôt un demi-siècle, les deux grands partis politiques, appelés tour à tour au gouvernement du pays, ont appliqué à la fois, sans jamais revenir en arrière, et la politique économique qui consiste à amoindrir de plus en plus le coût de la vie par d'incessants dégrèvements, portant sur les impôts de consommation, et la politique sociale qui, sans intervenir directement dans les rapports des classes ou des individus, facilite, autant que possible, la propagation et le bon fonctionnement des institutions de prévoyance sociale sous toutes les formes et ne les contrarie jamais par une administration financière empirique. — Tel est à peu près le système qui a prévalu et qui est appliqué aux États-Unis : décharger, autant que possible, les classes populaires, les habituer à la prévoyance par une gestion scientifique des finances de l'État et par la pratique de la liberté. On ne saurait nier le succès de cette méthode. L'Italie marche dans le même sens; elle aussi pratique la politique financière des dégrèvements, de la prévoyance, de la modération dans l'administration des ressources de l'État, de la liberté absolue des classes populaires à l'égard de leurs épargnes. A cet égard, elle est même en avance sur l'Angleterre. Aussi, en Italie, comme en Angleterre, faut-il signaler, entre les diverses classes sociales, cette concorde, cette bonne harmonie, cette fraternelle entente qui sont le couronnement véritable de l'édifice social, le signe irrécusable des sociétés prospères.

En Allemagne, il existe, dans le même sens, deux mouvements politiques. D'un côté, profitant des libertés traditionnelles à la race germanique, les classes populaires ont donné un développement extraordinaire aux institutions de prévoyance, gérées sans aucun contrôle de l'État ; banques populaires, caisses d'épargne, sociétés de production et de consommation. — D'un autre côté, sur l'initiative du chef de l'État et de M. de Bismarck, le gouvernement s'est décidé à poursuivre une série de réformes sociales dont deux, l'assurance en cas de maladie et l'as-

surance en cas d'accident, ont été adoptées. On a sévèrement critiqué cette intervention de l'État dans les intérêts particuliers. M. de Bismarck a répondu :

« Si l'on objecte que c'est là du socialisme, je ne m'en « effraye pas. Il s'agit de savoir où doit s'arrêter le socia- « lisme d'État, sans lequel rien ne marche, car c'est faire « du socialisme d'État que de prendre soin des pauvres. Il « y a des États qui ont une telle crainte du socialisme, « qu'ils n'ont même pas de loi sur les pauvres. Je vous « citerai la France, où tout citoyen a le droit de mourir « de faim et où l'État n'a pas l'obligation de l'en empê- « cher. Mais on voit par l'état de choses qui y règne et « qui ne permet pas au pays de goûter un repos complet, « que la France ne pourra se dispenser de faire plus de « socialisme d'État qu'elle n'en fait. »

Sous cette forme humoristique se cache une part réelle de vérité. En Angleterre, en Italie, l'État est, en effet, intervenu, comme en Allemagne, pour approprier la législation aux besoins nouveaux de la société. En Allemagne, cette intervention a été plus bruyante ; elle a été précédée de discussions théoriques plus ardentes ; au fond, l'État n'a pas plus compromis ses ressources qu'en Angleterre et qu'en Italie. Il s'est mieux rendu compte, qu'on ne l'a encore fait en France, des changements que la grande industrie avait apportés et apporterait dans l'organisation de la société, des droits et des obligations qui en résultaient.

Sur toutes ces questions, la France républicaine, la France démocratique s'est laissé devancer ; elle a perdu toute initiative ; elle semble réduite à l'impuissance. Il est clair cependant qu'elle devra, un jour ou l'autre, aborder aussi ces questions; il est clair qu'elles présentent tout autant d'actualité et d'importance, si non beaucoup plus, dans une république démocratique que sous les régimes monarchiques de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Angleterre ; il est clair que c'est de leur solution que dépendent cette entente, cette bonne harmonie, cette fraternelle con

corde entre les classes qui laissent tant à désirer dans la société française. « Une force démocratique se constitue qui emportera un jour les débris du vieux monde « et instituera un monde politique et social nouveau; le « prolétaire au profit de qui travaillent toutes les forces de « de ce monde nouveau, n'en doute pas (1). » Cette prophétie d'un des chefs de la politique radicale en France est à longue échéance ; elle n'est cependant pas sans fondement. Mais les éventualités d'un lointain avenir ne compensent pas, comme il ajoute fort bien, les souffrances du présent, elles n'apaisent par les passions qu'elles excitent; elles ne satisfont pas les espérances qu'elles provoquent.

Les grèves, les manifestations des clubs, les discours et les votes des congrès ouvriers, les menées de quelques sociétés secrètes, locales et obscures, quelques publications, comme l'abrégé, fort inexact, des doctrines de Karl Marx, les excès de certaines feuilles socialistes à bon marché, enfin le concours même de plusieurs politiciens, ambitieux de s'assurer un nom, ont jeté une certaine défaveur sur les questions sociales. Cette défaveur n'a pas été amoindrie par les publications telles que celles de MM. Giffers et Leone Lévi sur les progrès accomplis par les classes ouvrières dans la seconde moitié de ce siècle. On a été surpris que des progrès si considérables. et si heureux n'aient pas été mieux appréciés par les ouvriers. Sur le premier point, la réponse est facile. Il ne faut pas confondre le milieu ouvrier avec le personnel des congrès, encore moins avec l'état-major des grèves. Les délégués des serruriers ont déposé, dans l'enquête sur la crise industrielle, que le personnel des congrès et des clubs ne représentait pas la dix-millième partie des ouvriers. Il en est de même dans les grèves. La plupart des ouvriers les redoutent au moins autant que les patrons ; car elles leur

(1) M. Clémenceau, discours sur la grève d'Anzin, 8 avril 1884.

sont encore plus funestes (1). Ils obéissent comme au régiment. Sur le second point, il faut s'habituer à ce fait, signalé avec tant de sagacité par Tocqueville, à propos des bourgeois et des paysans français en 1789, que l'homme n'est jamais plus exigeant que lorsqu'il commence à relever la tête. Dans un travail récent, sur lequel j'aurai occasion de revenir plus d'une fois, lu à la société de statistique de Londres, l'honorable M. Giffen, Directeur du Board of trade, a établi que de 1843 à 1883, les salaires avaient doublé en Angleterre et que leur ensemble qui, en 1843, représentait 325 millions de l. s., s'élevait, en 1883 à 800 millions de l. s. ou 20 milliards, tandis que les revenus des autres classes n'étaient que de 10 milliards. Un statisticien belge, M. Em. Cauderlier relevait, en même temps, les chiffres du développement des consommations de la population de Paris. Il est arrivé à calculer qu'en 1881, la population de Paris avait absorbé 565 millions de vins et alcools, soit 100 millions de plus que la Belgique. Il trouve ces consommations exagérées et il propose d'inventer un organisme pour résister aux progrès de l'intempérance. M. Cauderlier a peut être raison ; ses calculs et ses idées seront examinés de plus près à propos de la question de l'octroi de Paris. Je n'en veux retenir, quant à présent, que le seul fait du progrès du travail et de l'aisance parmi les ouvriers. Mais l'histoire, et une histoire que les classes moyennes en France n'ont pas dû oublier, car elle est leur propre histoire, histoire qui est aussi celle des plébéiens à Rome, l'histoire apprend qu'au fur et à mesure qu'une classe sociale s'élève, elle entend gravir de nouveaux degrés, s'assurer de nouveaux avantages. Il en a été ainsi au siècle dernier. Et qui doute aujourd'hui que si la Royauté, le clergé, la noblesse, la magistrature, la haute finance, qui composaient alors les

(1) Nous, ouvriers, nous devons revenir des erreurs économiques que nous avons eu le tort de pratiquer d'une manière trop absolue, qui nous ont coûté tant de privations et dont nous supportons à l'heure actuelle les si dures conséquences. Nous voulons parler des grèves.
(Discours de M. Veyssier).

classes supérieures avaient su creuser à temps son lit au torrent, ils auraient eux-mêmes conservé une part plus grande que celle dont ils doivent se contenter aujourd'hui, après les plus pénibles efforts? Il importe donc de laisser de côté les banalités des congrès ou les menaces des sociétés secrètes, il faut savoir lire dans les statistiques et ne pas se laisser égarer par les milliards. Dans une réunion publique, tenue à Montmartre au mois de juin 1883, on vit un cordonnier aborder la tribune. Ce brave homme, qu'on pourrait comparer aux plébéiens que Tite-Live sait si bien faire parler, établit que son ménage composé de lui, sa femme et son fils, gagne par an 3400 francs, savoir le père 1300 francs, le fils 1300 francs, la femme 800 francs. Ces salaires sont assez élevés ; la mère y apporte son contingent nécessaire et cependant le budget est en déficit. Eh! bien, l'octroi prélève à Paris, au moins 100 francs par tête d'adulte ; ce ménage paie donc 300 francs. Le déficit accusé était de 290 francs.

L'assiette et la répartition des impôts, leur repercussion sur les diverses classes, leur influence sur la condition des familles touchent donc plus directement que ne le pensent les optimistes contemporains aux intérêts particuliers qui se savent en possession d'une fraction quelconque de la souveraineté nationale. C'est ce que plusieurs des orateurs, engagés dans la discussion ouverte devant la chambre des députés (30-31 janvier, 2 février 1884), sur la situation des ouvriers et l'effet des impôts, ont perdu de vue. L'édifice actuel leur semble admirable ; malheur à qui prétend y porter la main ; les peuples sont heureux et leurs progrès s'accomplissent en silence. Ce n'est pas tout-à-fait la formule en usage à la cour de Louis XVI, où les courtisans qui vivaient au moyen des reçus au comptant, trouvaient que le peuple n'était jamais plus tranquille que lorsqu'il était plus pauvre ; le bonheur est accepté comme une nécessité, mais une nécessité accomplie. C'est sur cet accomplissement qu'on est loin d'être d'accord. Ce qui est accompli pour l'un est à peine commencé pour l'autre. Il y

a cependant un juge du camp, ce juge du camp, c'est l'opinion publique. L'opinion, comme Quesnay la définissait si bien dans l'entre-sol de madame Pompadour, l'opinion mène toujours la hallebarde; elle fait plus encore, elle conduit le suffrage universel. C'est devant elle que ces discussions se produisent et c'est elle qui prononce les arrêts. Ouvriers, employés, paysans en relèvent comme en ont relevé, prêtres, nobles et rois. Nul, si ce n'est elle, n'est chargé de dire si, dans ses légitimes aspirations, une classe a dépassé le but, si elle a atteint la somme de justice qui lui revient; si sa légitime dans la répartition de la production est fixée; si sa destinée est accomplie. Les ouvriers ont eux-mêmes fini par se rendre compte du jugement que l'opinion publique portait sur les sentences de leurs congrès. Ils se sont aperçus qu'au delà de ces congrès, au-delà de leurs idées, par delà même le suffrage universel, il existait une sorte de voix commune, mystérieuse, insaisissable, qui ne s'en imposait pas moins à tout le monde, et à eux en particulier. C'est alors que les organisateurs des congrès ont produit ou plutôt reproduit la théorie du fusil, s'imaginant que cette voix, qui dominait le suffrage universel, serait elle-même diminuée par le fusil. Ils avaient en mémoire toutes les scènes fameuses où le fusil, manié par Moreau de Jonnès, par Cousin, par Mérimée, a joué un si grand rôle apparent de 1789 à 1848; ils négligeaient seulement le revers de la médaille, c'est-à-dire le canon, manié par Menou, par Bonaparte, par Lamoricière, par St-Arnaud.

Il faut toujours en revenir à l'opinion publique, à cette raison, pacifique et supérieure, que le plus moderne des anciens, Cicéron, saluait comme sa dernière espérance, au milieu de l'effrondrement de la République et qu'il indiquait comme la législatrice suprême, providentielle, de tous les peuples et de tous les intérêts sociaux, au moment où allait prévaloir pour de longs siècles, l'arbitraire volonté d'un seul(1). *Est quidem vera lex, recta ratio, naturæ congruens, diffusa in omnes...*

(1) *De Republica.* Livre III, ch. 17.

C'est le progrès de cette raison qui caractérise la civilisation européenne et qui en constitue la garantie. Elle se manifeste dans l'amélioration des gouvernements. dans la puissance de la presse. dans la publicité de la justice, dans la pratique des institutions libres, dans l'adoucissement des mœurs. dans le rapprochement des peuples et des hommes. Ce progrès. surtout pour les Etats de l'Europe occidentale, est commun à toutes les classes de la société, surtout à celles qui, placées, il y a un siècle, au bas de l'échelle, en ont gravi depuis tant d'échelons. Si on laisse de côté les formules, déjà bien démodées, des réunions publiques. on reconnaît que les ouvriers eux-mêmes, dans leurs revendications les moins justifiées, s'inclinent devant cette raison. Ils n'attendent rien de miraculeux ni du fusil, ni du suffrage universel; ils comptent sur leurs propres efforts et sur la continuation de l'évolution politique et sociale qui ne peut que leur profiter. Ont-ils l'espérance, comme on l'a affirmé, de rétablir, pour leur compte, les privilèges du travail après avoir tant souffert des autres privilèges? C'est une affirmation sans fondement, comme le prouvent les travaux des Trade's unions. les sociétés populaires allemandes et italiennes, les enquêtes faites en France en 1883 et 1884.

Il résulte, au contraire, de ces travaux et de ces enquêtes. si utiles à consulter sur la condition des ouvriers en Europe et spécialement en France, que les ouvriers ont réalisé les plus grands progrès, qu'en majorité ils sont étrangers aux théories qu'on leur prête (1), que

(1) Je trouve une preuve, à mon avis, caractéristique de la situation morale présente des ouvriers en France, dans un fait tout récent. Les chambres syndicales ouvrières de France ont voulu célébrer la loi sur les syndicats professionnels, loi qui est la charte de leur émancipation. Elles ont offert à plusieurs ministres, sénateurs, députés, un banquet auquel ont assisté les délégués des chambres syndicales des patrons. Plusieurs discours importants ont été prononcés à cette occasion. Le plus remarquable a été celui du président, M. Veyssier, ouvrier. Ce discours est animé d'un grand sentiment de conciliation : « Faisons un « pas les uns vers les autres, concédons-nous réciproquement tout ce

les obstacles contre lesquels ils luttent proviennent ou de l'assiette et de la répartition des impôts, ou des régimes

« que l'intérêt général nous commande de consentir, associons nos « efforts dans un but patriotique. Notre but est de montrer sous leur « vrai jour les ouvriers honnêtes et laborieux. Il est bon que la France « sache à n'en pas douter, par notre bouche; que les travailleurs pris « en masse répudient les théories de la violence et de l'expropriation. »

M. Veyssier a formulé ensuite un programme résumé en douze questions ; c'est à peine si, au point de vue théorique, il y aurait lieu d'en contester une ou deux.

Nous demandons :

« 1° Que le gouvernement fasse respecter la loi sur les syndicats professionnels par les patrons récalcitrants qui usent de rigueur envers ceux de leurs ouvriers qui se placent sous son égide ;

« 2° L'extension de la pratique de la participation dans les bénéfices de l'entreprise, pratique dont les exemples sont très encourageants pour les employeurs qui voudraient les imiter ;

« 3° L'abolition des entraves qui barrent aux associations ouvrières les adjudications ou concessions des travaux de l'Etat ou des municipalités. Sur ce point, nous faisons des vœux pour que l'enquête extra-parlementaire des association ouvrières, instituées par M. le ministre de l'intérieur, puisse nous donner des conclusions le plus tôt possible ;

« 4° Que la législation des prud'hommes soit étendue aux professions industrielles qui n'en bénéficient pas encore, et aux ouvriers de l'agriculture qui vont sans doute constituer des syndicats, conformément aux dispositions de la loi du 21 mars 1881. Nous désirons, en outre que les attributions des conseils de prud'hommes soient reculées jusqu'aux limites que l'opinion publique reconnaît utiles.

« 5° Que les enfants mineurs occupés dans les ateliers à un titre quelconque soient efficacement protégés contre les surchages et les travaux au-dessus de leur âge, par l'application des lois de 1874 et subséquentes, et que la question de l'apprentissage soit résolue selon les exigences du progrès industriel.

» 6° Que par une organisation sociale moins vicieuse la femme ouvrière, surtout la mère de famille, soit mieux rétribuée et puisse être davantage au foyer domestique, parce que l'avilissement des salaires des femmes est la principale cause de la corruption des mœurs et de l'amollisement des caractères.

« 7° Que l'ouvrier ne soit pas forcé, comme cela existe dans certaines industries et dans certaines contrées, de travailler plus longtemps par jour que ses forces le lui permettent ;

« 8° Que les ouvriers victime d'accidents résultants du travail soient assurés contre les conséquences de ces malheurs qui atteignent en même temps leurs familles.

« 9° Que les syndicats et les sociétés professionnelles régulièrement constitués soient seuls autorisés à servir d'intermédiaires entre l'offre et la demande, pour le placement des ouvriers.

militaires, ou des législations douanières, ou des lois sur les associations, ou des conditions du crédit et des banques, ou des idées et des habitudes sur l'enseignement, ou des relations extérieures des Etats, ou des changements dans les formes du travail ; il en résulte aussi que, malgré tant d'obstacles, les travailleurs sont à peu près assurés aujourd'hui d'obtenir une équitable rémunération de leur labeur et de parvenir à posséder un capital, tout en élevant leur famille.

Plus cette assurance prendra corps, plus s'améliorera la condition des travailleurs, et moins se développeront les germes de discorde sociale, moins auront de prise sur les classes laborieuses les doctrines socialistes ou révolutionnaires. Il ne faut pas espérer que ces doctrines, qui ont occupé tant de place dans l'histoire des sociétés anciennes, qui en ont pris une si considérable en Chine et dans l'Inde, disparaissent du milieu des sociétés contemporaines. Il est même à prévoir que de nouvelles expériences, volontaires ou par violence, auront lieu ; mais ces expériences ne sauraient avoir, de même que les sociétés communistes américaines, qu'une action très limitée. Très curieuses à étudier comme types des exceptions aux lois communes, elles ne présentent qu'un intérêt fort médiocre pour ceux qui ne perdent pas de vue la direction générale des faits, le grand courant des sociétés, la voie ordinaire, fort accidentée cependant, où se meuvent les générations.

Pour ce grand courant, le redressement d'un passé oppressif, douloureux, suffira à rétablir la concorde sociale ; la réforme des impôts est l'un des moyens les plus effi-

« 10° Que l'organisation des Sociétés de secours mutuels soit modifiée par une loi largement libérale.

« 11° Que les ouvriers devenus vieux ou infirmes soient assurés d'une retraite qui mette leurs jours à l'abri de la misère et de l'hôpital ;

« 12° Que les logements des ouvriers dans les grandes cités soient construits d'une manière plus hygiénique et moins onéreuse aux locataires. (*Applaudissements unanimes.*) »

caces de ce redressement. C'est ce qui a eu lieu en Angleterre et en Italie: c'est l'œuvre poursuivie en Allemagne.

On m'excusera donc de ne pas m'attarder, d'une part, aux attaques des écrivains socialistes, et aux menaces des clubs, rêvant et prophétisant un cataclysme général, où s'abîmerait la société contemporaine, plus malheureuse encore que celle dont Grégoire de Tours nous a peint les souffrances, ni aux prédictions, aux appréhensions, aux accusations de ceux qui déclarent *ex professo* que la Révolution de 1789 a été une calamité, que l'ancien régime est à regretter, que Vauban, Quesnay, Turgot étaient des utopistes, des révolutionnaires, que tout est parfait dans le régime fiscal actuel de la France, que l'octroi de Paris est une merveille, que l'impôt sur la rente serait une spoliation, que les Etats sont d'autant plus riches que leurs dettes sont plus énormes, et que l'impôt sur le revenu sonnerait le glas de la République.

Des réformes profondes dans le système d'impôt actuel de la France devraient-elles être considérées comme une intervention abusive de l'Etat, en vue d'une modification des conditions naturelles de la distribution de la richesse? C'est ce que je ne saurais admettre. La tradition historique de l'impôt, en France, n'est pas à faire, n'est pas à créer : point de doute sur ce point. Ce qui n'est pas douteux non plus, c'est que, malgré la consommation des biens du domaine royal et du domaine ecclésiastique, malgré la confiscation d'un milliard de propriétés privées, en tout au moins trois à quatre milliards, l'Assemblée nationale, la Convention et le Directoire ont été impuissants à soustraire, à l'empire de la tradition fiscale de l'ancien régime, le système d'impôt qu'ils ont organisé. Les évènements, les faits, ont été plus forts qu'eux. Et je ne parle pas seulement des évènements politiques, la lutte contre l'Europe, la guerre civile, la ruine du commerce et de l'industrie, je fais allusion à cet ensemble de faits économiques qu'on peut appeler la force des choses, force si puissante que,

malgré l'ébranlement révolutionnaire, les habitudes, le personnel, le matériel et jusqu'aux locaux de la vieille fiscalité française, ont été l'élément principal qui a servi à reconstituer la fiscalité nouvelle. Il en est résulté que l'ancien régime fiscal a infusé beaucoup de son sang dans le nouveau régime, que ce nouveau régime a été et est encore dominé, comme l'ancien régime l'a toujours été, par une altération des conditions naturelles de la production au moyen de l'impôt. L'altération que l'ancien régime a provoquée n'a pas disparu entièrement ; l'œuvre de la réforme fiscale n'est point terminée ; nous travaillons encore pour l'achever.

Dès lors se trouve réfutée à l'avance l'objection de précipiter la marche du mouvement démocratique qui emporte la société française, par des réformes qui augmenteraient les ressources des classes inférieures au préjudice des classes supérieures. Si l'on se place au point de vue des classes supérieures, avant la Révolution, l'objection est fondée ; si l'on se place au point de vue de la distribution naturelle des résultats de la production, elle ne l'est pas ; car le travail de redressement de l'altération séculaire apportée par l'ancien régime dans cette distribution n'est pas fini. Cette altération séculaire elle-même n'est point un fait particulier de l'histoire de la France ou de l'Europe ; elle est l'un des traits de la civilisation elle-même ; elle constitue l'une des étapes de l'humanité ; elle a été l'une des conditions de son développement progressif. Aussi la science qui devait constater et mettre en relief cette altération est une science toute récente. Il n'y a guère plus de deux siècles que des esprits, comme Bodin ou Davenant, Quesnay ou Adam Smith se sont avisés d'appliquer une certaine méthode à l'étude de la formation de la richesse et de se demander quelle influence les impôts ou toute autre espèce de prélèvements exerçaient sur cette formation. La constitution de l'économie politique comme science particulière a donc coïncidé avec le fait d'un état nouveau des sociétés civilisées qui permettait de mieux

étudier, de mieux connaître et, jusqu'à un certain point, de modifier les conditions économiques des sociétés.

A cet égard, l'histoire des sociétés précédentes atteste que le passé n'a pas suffi à ce travail de redressement. Aussi, si, dans les sciences économiques, une part importante appartient à la méthode inductive, à la méthode historique, une autre part reviendra toujours à la méthode déductive. M. Ingram a fait un juste partage entre ces deux méthodes dans le discours remarquable qu'il a prononcé à Dublin, en 1878, comme président de l'Association scientifique britannique. Il a notamment montré, comment Adam Smith avait fait un judicieux emploi de ces deux méthodes. Les physiocrates n'ont usé que de la seconde et, il faut bien reconnaître que, si elle les a égarés, elle leur a permis également de faire faire un pas décisif aux sciences économiques. « Les droits de l'homme, écrivait Turgot (1), réunis « en société ne sont pas fondés sur leur histoire, mais sur « leur nature. » Cette proposition célèbre est une antinomie. Néanmoins, c'est du fond même de son intelligence, de cette lumière intérieure qui subsiste en lui, que l'homme a tiré et tire encore les diverses vérités dont les révélations successives forment l'une des trames de la civilisation. A ce point de vue, Turgot avait raison; mais il allait trop loin, comme tant de travaux contemporains le prouvent, comme le maintient M. Ingram ; car l'histoire de l'homme est une sorte de révélation de sa nature.

L'étude de l'influence des systèmes d'impôt sur la distribution de la richesse a donc d'abord été faite, au XVIIIe siècle, au point de vue déductif, en vertu d'axiomes que les physiocrates démontraient, à l'instar des vérités géométriques; puis les travaux historiques ont établi, à leur tour, comment et pourquoi la distribution de la richesse avait eu lieu, dans les sociétés précédentes, ou se maintenaient dans les sociétés actuelles, contrairement aux lois, résultant de ces axiômes. Plus tard, une critique nouvelle,

(1) *Mémoire au roi sur les municipalités.*

s'appuyant sur les axiomes et sur les faits, a dû reconnaître comment ils se conciliaient.

Les économistes du XVIII[e] siècle ont bien aperçu l'influence des impôts sur l'organisation sociale et réciproquement ; mais ils n'ont pas eu la révélation du grand mouvement d'égalisation qui entraîne les sociétés actuelles. Ils n'ont pas reconnu que les priviléges, les inégalités d'impôt résultaient de la marche historique des sociétés en Europe—particulièrement de leur temps— que la réforme de cet état de choses devait correspondre à un changement profond dans cette direction des sociétés modernes et que la constitution même de l'économie politique, comme science positive, était l'un des symptômes les plus forts de ce changement.

Sans doute, le mouvement démocratique des sociétés actuelles est violent. Il importe néanmoins de ne rien exagérer. Il faut, sous les faits politiques, savoir discerner les faits sociaux. Or, le même ordre de faits sociaux qui se produit, en France, au milieu d'un mouvement démocratique précipité, se manifeste dans d'autres sociétés, où ce mouvement est moins accusé ; non seulement il s'y manifeste, mais il y est plus puissant et il y a déjà abouti à des résultats considérables, comme en Angleterre, en Allemagne, en Italie, en Suisse.

La grande influence des écrivains latins, Cicéron, Tacite, des juristes, celle surtout de Montesquieu, la popularité des politiciens nous a trop rompus à ne nous occuper que de la face politique des faits. Tocqueville même n'a agi sur les esprits, que par la forme politique qu'il a donnée à son livre de la *Démocratie en Amérique*. Les faits historiques ont une autre face, c'est la face sociale. De là, l'importance de cette science nouvelle qu'on appelle sociologie. C'est à l'influence de la sociologie sur l'économie politique qu'Herbert Spencer a consacré le chapitre VIII de son livre sur la *Morale évolutionniste* (1). Il

(1) Paris, 1880.

indique, dans ce chapitre, comment les bases actuelles de la société actuelle s'altèrent par la modification graduelle des institutions domestiques. Le mouvement démocratique n'est que la forme de cette altération et les réformes d'impôt que ce mouvement entraîne y remontent elles-mêmes. La société se modifiant, l'impôt doit se modifier aussi. Telle est l'idée développée par M. Cliffe Leslie(1), dans son étude sur l'incidence de taxes générales et locales sur les classes ouvrières. Ces taxes constituent aujourd'hui des prélèvements excessifs, parce que la condition des classes ouvrières, leur masse, leurs consommations, leur richesse ont changé. Elles offrent, sans doute, au bureaucrate empirique d'inépuisables moyens de percevoir des sommes dont *personne ne s'aperçoit et que chacun paie en riant*. Mais ce vieux bagage politique, dont M. Thiers a fait un si brillant emploi, en retraçant, devant l'Assemblée nationale, l'histoire de la robe, n'a plus cours aujourd'hui. Il est déjà relégué, à côté de la balance du commerce, du bon marché, de la cherté et autres adages de la même sorte, parmi les scories fiscales dont le temps a eu raison.

C'est ainsi que les questions de l'impôt se rattachent aux problèmes sociaux contemporains les plus débattus, les plus considérables, les plus délicats.

Dans les réformes que j'ai étudiées, dans les changements dont j'ai reconnu la nécessité, je n'ai cependant sacrifié à aucune des écoles, à aucune des théories, que nous a léguées le siècle dernier ou qui ont pris jour dans celui-ci. La tradition historique et le mouvement économique sont demeurés mes seuls guides, mes seules autorités. C'est ce qui résultera, je l'espère, du moins, de la critique à laquelle j'ai soumis les théories fiscales des deux derniers siècles. La part prépondérante que j'ai maintenue à la tradition historique me semble de nature à rassurer les esprits que préoccuperait le caractère de quelques-

(1) Essays in political and moral philosophy.

unes des réformes proposées. Les réformes fructueuses, surtout en matière fiscale, doivent avoir. autant que possible, la tradition pour fondement, afin de moins léser les intérêts anciens, tout en donnant satisfaction aux intérêts nouveaux.

Montrer, dans le développement des idées et des faits économiques, comme dans la marche des faits historiques, les causes qui ont modifié et qui modifieront de nouveau les diverses législations fiscales, m'a paru le moyen le plus pratique de préparer les esprits à des changements inévitables. J'ai donc donné la préférence à la méthode historique sur la méthode déductive. Bien que nos grands économistes français du XVIIIe siècle, Quesnay, Turgot et tous les plus physiocrates, même Jean-Baptiste Say, plus tard Ricardo, Rossi, Bastiat, aient fait faire les plus grands progrès à la science économique avec la méthode de déduction; je crois qu'une part considérable doit être donnée à la méthode d'induction, à la méthode historique, telle qu'Adam Smith, Rau, Léonce de Lavergne, Roscher, l'ont pratiquée. En matière fiscale, la méthode historique est même la seule méthode féconde pour soumettre à l'opinion publique, sans trop de défaveur, des réformes qui paraissent devoir modifier l'équilibre fiscal du présent. Les physiocrates ont rendu les plus éminents services à la France en discourant, *à priori*, pendant près d'un siècle, sur les conditions d'un système scientifique d'impôt, en propageant des théories incomplètes ou erronées, parce qu'ils ont ainsi préparé la ruine d'un régime destructif, mais la méthode déductive les a eux-mêmes égarés. Et s'ils ont pu renverser un édifice condamné, mais séculaire ; ils ont vu s'écrouler, en quelques années, celui qu'ils avaient eux-mêmes construit. C'est qu'ils n'avaient tenu compte ni de la tradition, ni des faits.

Au surplus, la plupart des réformes, indiquées dans cet ouvrage, ont déjà été traitées dans plusieurs livres importants, publiés, depuis quelques années, sur les questions financières ou fiscales. Je me suis attaché à serrer de plus

près le sujet, à montrer comment ces réformes pouvaient s'agencer, comment elles correspondaient soit à des changements accomplis dans la législation fiscale des autres Etats, soit à la tradition historique, soit à la direction des idées et des faits économiques.

LIVRE PREMIER

DES SYSTÈMES D'IMPOT AVANT 1789

CHAPITRE PREMIER

DU SYSTÈME D'IMPOT DE LA FRANCE AVANT 1789

« Les sociétés n'ont pas table rase en matière d'impôt. A « cet égard, le passé exerce son empire, les faits existants en « ont reçu l'empreinte. » Ces paroles, de M. H. Passy, l'un des économistes les plus considérables de notre époque, sont l'expression d'une vérité profonde. Et ce n'est pas seulement la carrière historique des peuples qui exerce une influence importante sur leur système d'impôt, c'est le territoire, le climat, le génie de la race, tous les faits, toutes les conditions qui dirigent ou qui modifient le développement économique des sociétés.

Il n'y a pas en Europe de peuple dont le système d'impôt, dans ses diverses phases, n'ait été et ne soit encore aujourd'hui la preuve de cette vérité.

L'histoire du système d'impôt de la France, c'est l'histoire de la nationalité française dans son glorieux épanouissement comme dans sa douloureuse formation C'est en même temps l'histoire du développement économique du pays, de la mise en œuvre par une race, à plusieurs égards, heureusement douée, du territoire sur lequel elle est établie comme du beau climat dont elle jouit.

L'extrême complexité, l'inégalité, la rigueur, la productivité coûteuse et insuffisante de ce système, avant les grandes réformes qui ont suivi le mouvement de 1789, trouvent leur

explication comme elles ont leur cause, dans le fonds même de l'histoire de la nation, dans les éléments qui l'ont constituée, comme dans les conditions économiques du climat, du territoire et de toutes les branches de la production.

Conquise, envahie, occupée, gouvernée pendant de longs siècles, à cinq cents ans seulement d'intervalle, par deux autres races, entièrement différentes dans leurs conditions politiques, militaires, religieuses, sociales, la Gaule n'a jamais pu effacer les empreintes de ces deux conquêtes. La population primitive, plus nombreuse que ses maîtres, est parvenue, avec le temps, à les absorber dans une sorte de fusion d'où est sorti un peuple nouveau, grâce à une organisation ou plutôt à une cristallisation énergique dans les couches les plus profondes des masses rurales ou urbaines. Cette organisation, c'est la féodalité; c'est la féodalité qui a constitué la race française, de même que c'est la Royauté qui, en agglomérant les diverses organisations ou cristallisations féodales, a constitué la nation, l'État.

Comment ne pas retrouver dans le système d'impôt de la France l'action d'institutions aussi puissantes? Bien mieux, comment ne pas retrouver l'influence des conquêtes romaine et germanique dont la durée a été si longue et l'empreinte si profonde?

Voilà donc déjà, pour la nation française, quatre éléments de ce passé dont les peuples ne peuvent faire table rase.

A ces éléments, il faut joindre les éléments permanents provenant du territoire, du climat, du milieu géographique, tels que la nature des produits du sol, la variété, la diversité, la richesse de ces productions, accrues par un climat favorable, par une distribution naturelle en six bassins correspondant à des fleuves ou à des chaînes de montagnes, la facilité des transports, le voisinage de trois mers. Évidemment, aux influences mobiles, mais considérables des évènements historiques, faut-il encore joindre les influences permanentes des conditions mêmes de la production.

On s'est étonné que la France ait été devancée par l'Angle-

terre, la Hollande, la Prusse, et même le Piémont, avant comme pendant le XVIIIe siècle, pour tout ce qui concerne leurs systèmes d'impôt. C'est que, à bien des égards, ces divers États se sont trouvés placés dans des conditions différentes. Le passé ne pesait pas sur eux du même poids ; les influences du climat et du territoire n'étaient pas de la même nature. L'impôt direct devait prévaloir en Prusse et l'impôt indirect en France. Même en Angleterre, les sources de la richesse, essentiellement commerciales ou industrielles, depuis longtemps, devaient favoriser le développement de l'impôt indirect.

Si, à toute époque, les charges fiscales de la France ont été plus lourdes, son régime financier plus compliqué, plus oppressif que celui de l'Allemagne, des Provinces-Unies, de l'Angleterre, c'est que ces trois groupes européens n'ont subi que très faiblement la dure main de l'administration romaine ; c'est qu'aussi ils ont moins souffert du grand mouvement de migration et d'invasion qui, du IVe au Xe siècle, a, si souvent, changé et aggravé les conditions sociales et économiques de la Gaule. De là ce fait décisif de deux courants d'impôts dans la Gaule franke, les impôts d'origine romaine, les impôts d'origine germanique ; de là cette confusion si lourde, si inextricable d'impôts différents, perçus, les uns à titre de souverain, les autres à titre de propriétaire. La supériorité des États du Nord de l'Europe provient en partie de ce qu'ils ont échappé à la conquête romaine, à ses excès, à la terrible tourmente de la chute de l'empire ; de ce que la civilisation s'y est développée plus librement, avec des éléments plus jeunes, moins viciés par l'usure du temps, de la même manière que, de nos jours, la civilisation se produit avec des éléments supérieurs et dans de bien meilleures conditions aux États-Unis et en Australie.

Il n'entre pas dans le plan de cet ouvrage de faire l'histoire des divers régimes fiscaux auxquels la Gaule, celtique, romaine, franke et la France, féodale ou monarchique, ont été successivement soumises Il existe, au surplus, sur ce sujet, beaucoup de livres excellents, tels que Championnière, Baudi

di Vesme, de Serrigny, Mommsen, Clamagéran, de Vuitry et des monographies importantes, notamment de MM. Cagnat, Humbert et Naquet sur les impôts indirects chez les Romains. Je ne tiens à constater qu'un seul fait, mais très considérable, à savoir que, sous des noms ou des formes différents, des régimes et des milieux opposés, des conditions variables, la nature des impôts, en Gaule et en France, est restée la même ou qu'elle ne s'est modifiée qu'au fur et à mesure des changements survenus dans les éléments économiques. Dans le débat célèbre qui s'est élevé, au siècle dernier, entre Montesquieu et Dubos, entre les publicistes et les feudistes, plus tard entre les historiens et les jurisconsultes, sur la transformation des impôts romains, sur le sort de l'administration financière en Gaule, les considérations politiques, les thèses de parti *a priori* ont fait négliger la véritable connaissance des faits historiques, comme des éléments économiques. L'idée d'usurpation, d'oppression, d'exploitation fiscale a, pendant longtemps, dominé chez tous les publicistes ou historiens qui ont entrepris d'expliquer les origines, la persistance et la fin de la société féodale. Les uns ont admis que l'anarchie qui avait succédé à l'administration romaine n'avait pu permettre le maintien du système fiscal, fort complet, qu'elle avait établi ; les autres ont soutenu que les principaux éléments de ce système avaient été conservés, mais usurpés par les propriétaires ou les fonctionnaires, devenus plus tard les seigneurs féodaux. Montesquieu a pensé que, par droit de conquête, les chefs franks avaient été exempts d'impôt, eux et leurs biens. Et il n'était pas sans associer cet affranchissement fiscal aux exemptions d'impôts dont la noblesse française jouissait encore, de son temps.

Montaigne, qui remontait plus loin que Montesquieu, qui avait peut-être moins désappris ses origines toutes roturières et qui avait vu ses descendants parvenir aux plus belles alliances féodales, a dû partager ce sentiment.

La féodalité a toujours été un édifice à beaucoup d'étages avec bien des genres de locataires. L'accès n'en était nullement fermé ; y pénétrait qui pouvait ; y montait et y séjour-

nait qui pouvait. Mais, à l'origine, comme l'ont si clairement expliqué Michelet et, avant lui, Adam Smith, elle n'avait pas été une œuvre d'usurpation, d'exploitation ni d'oppression; elle avait été une œuvre de nécessité et de salut; elle avait seule pu assurer, garantir le maintien des éléments sociaux au milieu de l'effondrement de l'ordre politique, soit après le retrait des armées romaines, soit après la chute des Mérovingiens, soit après le démembrement de l'empire carlovingien. Elle devint alors la forme politique, la forme sociale nécessaire, non-seulement pour conserver au dedans quelque sécurité, mais pour sauvegarder le territoire, pour garantir la vie sociale, le travail, le défrichement du sol. Ce sont des faits que les récents travaux de M. Fustel de Coulanges ont placés au-dessus de toute contestation (1). La féodalité consistait dans le fait que les grands propriétaires étaient en même temps les chefs politiques. Ils réunirent donc les pouvoirs politiques aux droits du propriétaire; ils perçurent à la fois les impôts dus au pouvoir politique et les redevances revenant au propriétaire. Cette confusion, bien amoindrie par le temps, a persisté jusqu'en 1789 et même au delà, parce que le moment vint où il fut difficile de distinguer les redevances, des impôts. Et nul doute que lors de l'abolition des droits féodaux, beaucoup de redevances foncières légitimes ont disparu en même temps; de même que nul doute que, sous prétexte de redevances foncières, les seigneurs féodaux n'aient longtemps prélevé des taxes auxquelles ils n'avaient plus droit, parce qu'ils ne remplissaient plus la fonction qui les justifiait.

La nécessité économique n'a pas joué dans cette transformation un rôle moindre que la nécessité politique. Pendant une période de quatorze siècles, les éléments économiques, tout en prenant une plus grande importance, sont restés exactement les mêmes sur le territoire qui, cependant, changeait de nom, devenait la France au lieu de demeurer la Gaule, et qui changeait aussi de forme de gouvernement

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1873.

comme de constitution sociale. Aussi, ce qui caractérise cette longue période, comme l'ont démontré M. de Vuitry dans son étude sur les anciens impôts romains en Gaule et M. Kaufmann dans la préface de son livre sur les finances de la France, c'est que les impôts romains se sont conservés, sous des formes et des noms différents, aussi bien pendant la période féodale que pendant la période monarchique. La matière imposable change plus lentement que les conditions politiques ou sociales. La situation économique de la France a longtemps été la même que celle de la Gaule : pas ou peu d'industrie, un commerce restreint, pas de marine, des villes sans activité ; la production agricole dominait entièrement. Toutes les forces du travail et du capital étaient absorbées par l'occupation, le défrichement, la mise en culture, l'exploitation du sol. A cet égard il importe de ne pas confondre les époques. Nous assistons aux États-Unis et en Australie à des défrichements gigantesques, à la mise en culture d'immenses territoires. Mais des milliards de capitaux et des millions d'Européens y prennent part. Combien ont été moindres les ressources pour la mise en culture de la Gaule ! Combien ont dû être plus longs les efforts ! C'est à cette œuvre, en partie, qu'a correspondu l'époque féodale, qui a été essentiellement rurale et agricole. La condition agricole a eu pour résultat une sorte d'immobilité dans les ressources fiscales ; elle a même inspiré, lors de sa plus grande extension, un système scientifique fiscal. Au moment où elle allait subir une modification économique profonde, elle a été présentée comme offrant seule un régime fiscal, fondé sur la nature des faits. Au surplus, si on se transporte sur un territoire, bien autrement vaste que la France, si on étudie l'histoire fiscale de l'Inde, sujet du plus grand intérêt, on pourra se rendre compte plus facilement de cette persistance de la nature des impôts, de leur correspondance intime avec les conditions économiques et politiques. En effet, cette confusion de l'impôt politique et de la redevance foncière, qui caractérise toute la période féodale, en France, du moins, existe encore dans l'Inde, y subsiste depuis des siècles et y est main-

tenue par le peuple qui exerce actuellement l'influence prépondérante dans la direction de la civilisation.

L'organisation de l'impôt n'est pas la même en Chine que dans l'Inde ; la rente foncière n'y est pas confondue avec l'impôt foncier. Mais cette organisation remonte à plus de trente siècles et correspond exactement aux conditions économiques de ce grand État.

Au XIIIe siècle, le revenu royal se composait : 1° des cens et champarts ; 2° de la taille féodale ; 3° des droits de lods et ventes, des quint et requint ; 4° des taxes sur le sel et le vin ; 5° des droits de douanes. Ces impôts n'étaient levés par le Roi que dans ses domaines, à l'exception des aides extraordinaires pour la croisade, et de quelques sommes ou droits en nature auxquels il pouvait prétendre à titre de suzerain. Dans les divers droits ci-dessus, les uns avaient un caractère foncier, d'autres un caractère féodal. En réalité, il n'a été apporté que trois modifications à cette situation jusqu'en 1789, savoir : 1° la taille ordinaire et permanente en 1439 ; 2° la réunion par François Ier des deux administrations qui, jusqu'à lui, percevaient et géraient séparément les revenus fonciers et les taxes fiscales du Roi ; 3° la capitation et le dixième sous Louis XIV. A la mort d'Henri IV, sur un ensemble de revenus de 30 millions, la taille ordinaire produisait 18 millions, la gabelle 3 millions, les aides, l'impôt ecclésiastique, les domaines et le casuel chacun un million ; les impôts nouveaux, établis depuis 1439, sauf la taille, ne représentaient que 6 millions. Richelieu porta les revenus à 79 millions, mais sans changement d'ensemble. Il en fut de même de Colbert, qui, en 1682, parvint à réunir 112 millions, avec des améliorations de détail. A la mort de Louis XIV, avec la capitation et le dixième, les revenus de la monarchie s'élevaient à 165,827,000 livres.

Le système d'impôt de la France en 1789 se composait de trois sortes d'impôt :

1° L'impôt direct, comprenant les tailles personnelle ou réelle, la capitation, les vingtièmes, les corvées, les gabelles, les dons du clergé, les dîmes ecclésiastiques ;

2° L'impôt indirect, comprenant les aides, les traites ou douanes, les octrois ;

3° L'impôt mixte, comprenant les monopoles de l'État, les droits domaniaux et les droits réservés.

Les droits féodaux avaient, en général, le caractère d'impôt domanial et par suite d'impôt mixte. Cependant quelques-uns étaient des impôts directs et quelques autres des impôts indirects.

Parmi ces divers impôts :

Les capitations, les vingtièmes, les corvées, les gabelles. les douanes, les octrois, certains droits ou monopoles domaniaux étaient d'origine romaine.

La taille, les aides et une partie des droits féodaux ou domaniaux étaient d'origine germanique ou féodale.

Enfin dans la taille réelle, fondée sur un cadastre permanent, il y avait certainement la trace ou l'influence de l'ancien cens romain, établi également sur un cadastre régulier.

Et même si on examine avec soin la nature de tous ces impôts, on sera amené à reconnaître que tous sont, sinon dans la forme, du moins au fond, d'origine romaine. Ainsi qu'est-ce que la taille ? C'est, en droit féodal, une *exactio*. Mais qu'est-ce que l'*exactio*, si ce n'est le cens extraordinaire romain, la *super indictio* (1)? Sans doute, il ne faut pas confondre la taille féodale et la taille royale, l'une arbitraire et extraordinaire, l'autre librement consentie, du moins lors de son établissement définitif sous Charles VII, et permanente, mais si elles n'ont pas le même caractère, elles ont la même origine.

En la forme, les aides procèdent directement du droit germanique ; c'est le don du sujet au souverain, l'une des formes les plus anciennes, les plus universelles de l'impôt; puis c'est l'aide du vassal au seigneur ; mais, sauf la différence

(1) On peut comparer l'*Indictio* au brevet annuel de la taille, et la *super indictio* aux augmentations extraordinaires, notamment celles faites par Richelieu et Louis XIV. De même le dixième fut une *super indictio*. L'*indictio* correspondait à la loi annuelle sur les contributions directes et la *super indictio* à une contribution directe extraordinaire.

des formes, il est facile de retrouver les aides dans la *centesima rerum venalium*, perçue à Rome sur les marchés et dans les prestations en nature désignées sous le nom d'*Annona*.

Dès les derniers temps de l'empire romain, les charges sordides (*munera sordida*) sont les véritables origines de la plupart des redevances féodales (préparer la farine, cuire le pain, faire brûler la chaux).

Les *portoria-vectigalia* (transports) sont l'origine des droits de circulation, des douanes et des péages; les *munera sordida*, des corvées, la *collatio glebalis*, de la capitation, la *lustralis collatio*, des vingtièmes. L'impôt sur le sel, la vente monopolisée, la gabelle sont aussi d'origine romaine. Enfin la *vicesima hereditatum*, la *centesima rerum venalium* et la *vicesima manu missionum* sont le fondement, en grande partie, des droits de lods et de vente, des quint et requint, convertis en droits de mutation et de succession (1).

(1) M. Dareste a récemment fait à l'Académie des sciences morales et politiques une communication intéressante sur les impôts indirects dans l'empire romain. J'en emprunte le compte-rendu au *Journal officiel*, (19 septembre 1883).

Les principales taxes indirectes, chez les Romains, étaient les péages (*portoria*), l'impôt sur les successions, l'impôt sur les affranchissements et l'impôt sur les ventes mobilières.

Le *portorium* était un droit très ancien à Rome ; il comprenait tout ce que nous appelons aujourd'hui douanes, octrois et péages ; mais c'était sutout un droit de circulation. Les Romains, n'ayant pas d'industrie à soutenir, n'ont jamais pensé à établir des tarifs protecteurs. On ne visait pas non plus, comme le font nos octrois, les consommations locales. On prenait les marchandises au passage, sans s'inquiéter de la provenance ni de la destination ; on les prenait, non pas à la frontière, mais partout: au débouché des routes les plus fréquentées, à l'entrée ou à la sortie des grandes villes ou des principaux ports. Ce n'était pas seulement aux marchandises que la taxe était imposée, on l'exigeait souvent des simples voyageurs, de leurs esclaves, de leurs voitures et de leurs chevaux.

Le taux primitif du *portorium* était de 2 fr. 50 c. 0/0 *ad valorem*. De là le nom de *quadragésima* (impôt du 40[e]) qui lui est donné par les anciens auteurs. Un certain nombre de constitutions impériales insérées dans le Code de Justinien, et dont la plus ancienne remonte à l'an 227, remplacent le mot de *quadragesima* par celui d'*octava* (1/8), ce qui donne un taux quintuple (12 fr.50 c. 0/0); l'impôt variait suivant les provinces. Ainsi, au temps de Cicéron, il était d'un 20[e] en Sicile. Au cinquième siècle il était d'un 20[e] en Afrique et d'un 50[e] en Espagne. Il y avait d'ailleurs

Mêmes rapports dans la perception. Les Romains affermaient les vectigalia ou impôts indirects; ils percevaient directement les autres, mais au moyen de collecteurs (curiales) responsables. Les grandes administrations financières modernes ont été difficiles à constituer, surtout pour la perception de l'impôt. Il en a été ainsi pour l'empire romain. De

souvent des tarifs spéciaux pour certaines marchandises. En France la dîme non plus n'était pas toujours un 10e.

La perception du *portorium* était confiée à des fermiers qui étaient d'ordinaire les représentants des puissantes Compagnies financières dont la constitution, analogue à celle de nos Sociétés par actions, mériteraient une étude particulière. Ces Compagnies déposaient un cautionnement, mais elles étaient néanmoins sous l'étroite surveillance d'une sorte de commissaire du gouvernement.

Quels étaient les objets soumis à l'impôt ? En général tout ce qui pouvait être considéré comme marchandise. D'ordinaire on laissait passer sans payer les objets qui étaient à l'usage personnel des voyageurs ; toutefois l'exception était maintenue dans d'étroites limites, car une interprétation trop large aurait donné à la fraude des facilités par trop grandes.

Il existait des tarifs assez nombreux. L'un des plus instructifs est celui de Zraïa, trouvé en 1858 en Algérie près de Sétif. Il se divise en quatre chapitres : 1° Droits sur les esclaves et le bétail à payer par tête ; 2° Droits sur les étoffes étrangères ; 3° Droits sur les cuirs ; 4° Objets de consommation et matières premières. Ces droits sont établis, non *ad valorem*, mais par unités ou au poids (droits spécifiques). Ils sont très modérés, car un esclave, un cheval, un mulet, un manteau de table sont taxés à un denier et demi, soit à 1/2 0/0 de la valeur, d'après les prix qui nous sont connus.

On vient de découvrir à Palmyre un tarif très étendu, mais il n'est pas encore déchiffré.

A côté du *portorium* il y avait, pour la ville de Rome, une taxe de marché sur les comestibles ; c'était une sorte d'octroi, car le droit était perçu à l'entrée de la ville sous le nom de *vectigal foricularii et ansarii promercalium*, mais on n'a pas beaucoup de renseignements sur cette taxe. Il y avait aussi le droit d'affranchissement *vicesima libertatis*, ce droit était donc d'un vingtième. Il a été établi en 357 avant notre ère ; il avait d'abord été affermé, mais à partir du deuxième siècle, il fut perçu directement par des fonctionnaires de l'État.

Quant à l'impôt sur les successions, dont l'origine remonte peut-être à la loi *Voconia*, il ne fut définitivement établi que sous Auguste, en vue d'alimenter la dotation de l'armée. Il ne frappait que les citoyens romains et s'appliquait à toutes les successions ainsi qu'aux legs. Les proches parents en étaient cependant exempts. Le taux fut longtemps de 5 0/0 ; Caracalla le porta à 10 0/0 ; Macrin le diminua et il disparut plus tard, probablement sous Dioclétien.

là l'affermage de certains impôts et la responsabilité collective des contribuables pour certains autres. Tel a été le mode de perception de l'impôt en France jusqu'en 1789 : des fermiers à forfait ou des collecteurs. « Cet emploi, disait Turgot des collecteurs, cause le désespoir et presque toujours la ruine de ceux qu'on en charge ; on réduit ainsi successivement à la misère, toutes les familles d'un village » c'est exactement ce que Cicéron, Lactance et Salvien nous ont appris des fermiers romains, puis des curiales.

Quant aux fermiers généraux de l'ancien régime, ils ne valaient guère mieux que les publicains romains. « Les impôts « indirects sont odieux; il n'y a point de ménage dans « lequel le commis des fermes ne vienne fouiller. Rien n'est « sacré, ni pour ses yeux, ni pour ses mains. »

Il faut signaler un autre rapprochement, très important. L'une des accusations les plus persistantes contre le système financier de l'ancien régime, c'est l'inégalité des charges, ce sont les exemptions dont jouissaient les prêtres, les nobles, les fonctionnaires, les privilégiés. Ces exemptions remontent à l'empire romain. Elles ont leur principe dans les décrets des empereurs et dans les immunités. Toutefois, la tendance générale, dans la société française, fut de restreindre les exemptions, tandis que, sous l'empire romain, cette tendance fut de les multiplier. En 1789, les impôts indirects étaient payés par tous les Français. Quant aux impôts directs il n'existait d'exemption formelle que pour la taille. Sans doute les vingtièmes, la capitation, les gabelles, les aides donnaient lieu à beaucoup d'inégalités de traitement, mais il n'y avait pas d'exemption légale.

La Royauté n'est jamais parvenue, malgré une influence ou une action prolongées pendant huit siècles, à changer complètement les conditions d'assiette ou de perception de l'impôt en France. Elle a toujours dû compter avec les traditions du passé, les habitudes contractées sous des régimes différents, les usages résultant du climat, de la race, de la religion, des préférences générales ou locales des populations, des abus mêmes et des intérêts opiniâtres qui en vivaient.

Malgré le gouvernement d'hommes d'État tels que Louis XI, Richelieu, Louis XIV, elle est restée essentiellement traditionnelle et féodale. A aucune époque, elle n'a pu avoir le caractère novateur du gouvernement du grand Frédéric, ni le caractère autocratique de Philippe II. Louis XIV, lui-même, avec des ministres comme Colbert et Desmarets, n'a pu modifier la situation dont les éléments venaient de si loin. Cette modification, qui n'a pas eu, qui ne pouvait avoir le caractère d'une rupture violente et surtout durable, comme les théoriciens du XVIIIe siècle et leurs élèves, les Jacobins, l'ont essayé, a exigé tout l'effort révolutionnaire du XVIIIe siècle pour aboutir à l'édifice fiscal, plus ou moins nouveau, plus ou moins restauré et rafraîchi, qui est aujourd'hui devant nos yeux.

Il faut ajouter que si la Royauté avait pu opérer cette modification, même dans les proportions restreintes avec lesquelles elle a eu lieu jusqu'à présent, elle aurait probablement évité le naufrage où elle a sombré. M. Mollien, témoin autorisé de la Révolution française, disait qu'en 1789, la France se serait contentée de quelques réformes financières, telles que celles proposées par M. de Machault à Louis XV, 40 ans plus tôt. Peut-être M. Mollien était-il quelque peu optimiste. Il n'en est pas moins vrai que la question financière a dominé entièrement les premières années de la Révolution. D'où on est autorisé à induire que, si la Royauté avait accompli elle-même les réforme fiscales, fondement d'une situation financière nouvelle, elle aurait pu s'accommoder au courant général des esprits, et en tempérer la violence.

Non-seulement la Royauté n'a pas tenté cette réforme ; mais on peut affirmer qu'elle n'a point eu conscience de sa nécessité. Elle a été entièrement assujettie à la tradition ; elle n'a pu ni voulu en sortir. C'est le plus décisif argument en faveur du caractère permanent de toute organisation fiscale.

La tradition romaine apparaît encore ici. Il importe, à cet égard, de ne confondre ni les époques ni les traditions. C'est de l'empire romain, c'est de l'administration impériale, c'est

des légistes romains que provient la tradition de la toute puissance financière et fiscale du Roi, conformément à la toute puissance financière et fiscale des empereurs romains. L'empire romain rompit avec les traditions des institutions républicaines de la Grèce et de Rome. La puissance législative ayant été attribuée à l'empereur seul, tout contrôle financier, toute limitation fiscale disparut. L'empereur statua par des édits, des rescripts, des réponses, des lettres même sur les impôts. A plus forte raison disposa-t-il des impôts comme il l'entendit ; non seulement l'empereur fut le maître, le souverain dispensateur des impôts généraux ; mais il s'attribua presque les mêmes droits sur les impôts locaux, sur les finances des villes, des municipes. Il en a été ainsi, au XVIIIe siècle, jusqu'en 1789, pour la plupart des villes et communes françaises.

Dans sa première période, des Xe au XIVe siècle, la féodalité modifie la tradition romaine par la coutume qui limita sérieusement les droits des suzerains et ceux de leurs vassaux. Cette limitation eut une double origine, une origine germanique, et une origine gallo-romaine, peut être même une origine chrétienne. Les populations purent subir les prétentions impériales ; mais, quelles que soient les affirmations des jurisconsultes romains, elles ne les acceptèrent jamais. Il y a eu toujours, sous l'apparente soumission des peuples que Rome avait subjugués, une résistance passive, parfois active. Et si les admirateurs passionnés de la conquête romaine et de la civilisation impériale ont regretté la chute de l'empire, il est certain que ces regrets n'ont pas été partagés.

Les légistes du moyen-âge et de la Renaissance ressuscitèrent, au profit du pouvoir royal, les doctrines et la législation impériales. L'Église, infidèle à ses anciennes traditions, les seconda souvent dans cette œuvre. Néanmoins ils ne parvinrent jamais à anéantir les traditions de la féodalité primitive. Le consentement de l'impôt demeura dans les souvenirs des populations comme un droit fondamental. Jusqu'au commencement du XVIIe siècle, ce consentement a été sollicité par la Royauté elle-même. Le contrôle du parlement ne fut jamais

considéré comme remplaçant le consentement de la nation. Le duc de Bourgogne, du vivant de Louis XIV, jugeait la convocation des États généraux nécessaire. Leur réunion fut réclamée en 1715 ; même avant la mort de Louis XIV, des publicistes rétablirent et revendiquèrent les antiques traditions du pays.

Pour bien comprendre les conditions dans lesquelles la Royauté française s'est trouvée placée, à la fin du siècle dernier, il ne faut pas perdre de vue qu'avant le milieu du xve siècle, le pouvoir central n'a jamais pu lever, en France, à titre permanent, un impôt quelconque ; de sorte que, depuis la fin du sixième siècle, et, dans tous les cas, en faisant grande la part des théories de Dubos, depuis la fin du septième siècle, il n'y a pas eu, à l'exception de l'administration temporaire de Charlemagne, une organisation financière générale en Gaule ou en France. Les premiers essais de cette organisation remontent aux États-Généraux de 1302, 1351, 1355, 1356, 1357, 1369, 1415 et 1439. Ainsi, pendant sept siècles et demi, le règne de Charlemagne excepté, l'impôt a été considéré comme une affaire locale ou provinciale, mais locale surtout. Voilà la tradition séculaire qui s'est substituée à la tradition romaine. Quant à la tradition romaine, il importe de savoir à quoi elle avait abouti sous l'empire. Dans les deux premiers siècles de l'empire romain, le système d'impôt compliqué, agencé par Auguste et fortifié par Tibère, avait pu rester debout ; mais les guerres, les révolutions, les invasions, pendant les trois derniers siècles, portèrent des coups irrémédiables à ce système. Les impôts indirects devinrent très difficiles à percevoir ; ils furent presque improductifs. Il fallut se contenter des impôts directs. Et comme, avec la décadence de l'empire, l'industrie, le commerce diminuèrent, qu'au contraire la production agricole se développa ainsi que le servage, l'impôt fut exigé des propriétaires et peu à peu payé en nature. Delà, les deux grandes causes de la ruine économique de l'empire : d'un côté les exemptions d'impôts au profit des fonctionnaires-propriétaires, et de l'autre les rigueurs contre les propriétaires qui n'étaient pas fonctionnaires. Ces deux

causes eurent pour effet une grande diminution de la production. Lorsque l'empire romain eut péri, lorsque les tentatives des Mérovingiens, pour maintenir dans les Gaules une sorte d'organisation stable et générale, eurent échoué, il n'y eut plus, par la force même des choses, que des propriétaires, tels que les Hacienderos mexicains. Ils furent exempts d'impôts, parce que la propriété les investit *ipso facto* des droits souverains sur leurs domaines. Sur ces domaines vivaient des serfs et quelques hommes libres auxquels des concessions de terres furent consenties, sous divers titres, dans diverses formes, moyennant certaines redevances : c'est la part de la propriété. En outre, comme sur le domaine, un certain ordre devait être maintenu, d'autres redevances furent exigées, plus ou moins en rapport avec les anciens impôts romains, notamment les péages, droits de marchés, taxes de mutation et de succession : c'est la part de la souveraineté. Le domaine devenu la terre, avec ces droits d'origine divers, forma la seigneurie. C'est la seigneurie qui a été le molécule de la société française, jusqu'en 1789. Nulle terre sans seigneur. Il y eut des seigneuries plus étendues les unes que les autres ; il y eut des réunions de seigneuries; il y eut des groupements de seigneuries, correspondant aux anciennes subdivisions administratives ou aux anciennes provinces gauloises ou romaines , aux principaux bassins ou centres géographiques.

Les diocèses des évêques , les territoires de quelques grandes villes apportèrent certains changements dans cet état de choses ; mais, dans ses grandes lignes, il demeura tel jusqu'à l'époque de saint Louis, c'est-à-dire pendant cinq siècles. A partir de saint Louis, sous l'influence de faits extérieurs, les croisades, les rapports avec l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, cet état de choses se modifie lentement; les inconvénients, les dangers d'une société aussi morcelée se révèlent ; le pouvoir central se reconstitue en faveur de la seigneurie principale. Néanmoins il faut la guerre de cent ans et les désordres affreux qu'elle provoque dans la société féodale pour que le pouvoir central obtienne la concession per-

manente d'un impôt général dont sont exempts : 1° tous les propriétaires nobles, c'est-à-dire tous les anciens propriétaires; 2° le clergé, et 3° les habitants de Paris. Ainsi, en 1439, c'est-à-dire 350 ans seulement avant 1789, le pouvoir central n'est investi que du droit de lever un seul impôt permanent : la taille. Et encore est-il tenu de prendre l'engagement de ne pas en augmenter le taux, sans le consentement des États généraux. Il est vrai que, dans la seigneurie royale, la Royauté, disposant d'un pouvoir illimité en théorie, mais limité en fait par la coutume, perçoit à la fois les redevances dues au propriétaire et les impôts dus au seigneur et au suzerain. Dans le premier budget, dressé par Necker, s'élevant à 585 millions, les impôts, d'origine domaniale et seigneuriale, représentaient un ensemble de plus de 350 millions. Les impôts, ayant un caractère général, étaient au nombre de sept ; les vingtièmes, la taille, la capitation, le timbre, les tabacs, les postes, les dons du clergé et des États. Leur ensemble était de 235 millions. De 1439 à 1789, les deux seules grandes contributions que le pouvoir royal ait pu imposer, il est vrai, de sa seule autorité, sans le consentement ni des contribuables, ni des États généraux, ont été les vingtièmes qui produisaient 76 millions et la capitation qui produisait 41 millions. Il faut y ajouter les postes, mais les droits de poste représentent le prix des services rendus, les tabacs et le timbre, qui ne donnaient pas grand'chose. Et encore ces changements datent-ils tous du dernier siècle de la monarchie. C'étaient des nouveautés dans sa longue existence. Aux États généraux d'Orléans, en 1560, l'ensemble des revenus du pouvoir central était évalué par L'Hospital à 12,260,000 livres, soit 49 millions de francs. Sully le portait à 18 millions de livres. Sous Henri IV, le revenu avait augmenté : 32,500,000 livres ou 130 millions de francs, d'après Sully. Richelieu éleva ce revenu à 79 millions de livres, qui étaient fournies : 44 millions par la taille, 4 millions par les gabelles, 19 millions par les parties casuelles, 4 millions par les domaines et grandes fermes. Richelieu avait quadruplé la taille qui ne produisait que 10 millions sous Henri IV ; Mazarin ne

la diminua pas. Colbert la modéra, au contraire, et rejeta une partie des charges sur les taxes indirectes. Le budget de 1664 s'élevait en recettes à 84 millions, savoir : taille 42 millions, — gabelles 19 millions, — aides 4,500,000, — grosses fermes 4,400,000 , — douanes 7,600,000. — Le dernier budget de Colbert, qui est le plus sérieux et le plus prospère de l'ancien régime, le budget de 1683, évaluait les recettes à 112 millions de livres, — soit à peu près en francs, avant la baisse actuelle de l'argent, 276 millions. Dans ces 112 millions, la taille entrait pour 38 millions. Elle produisait, en 1781, 91 millions. La taille, elle-même, était d'origine féodale. Le seigneur, sur sa terre, possédait, à titre de souverain, le droit de lever des impôts ; la taille était l'un de ces impôts. Seulement, c'était un impôt temporaire, extraordinaire.

C'est, à titre de seigneur de la grande seigneurie de l'Ile de France, ou de toutes les seigneuries, réunies à la couronne, que le roi put ajouter à la taille les impôts indirects. Ces impôts indirects, à la chute de l'empire romain, ou dans les temps mérovingiens, ne cessèrent pas entièrement d'être perçus. Ils se localisèrent ; ils changèrent de noms. Les uns furent considérés comme relevant du seigneur foncier, du seigneur propriétaire ou justicier : lods et ventes, frais de justice, octrois, péages, foires et marchés, corvées ; les autres comme appartenant au seigneur suzerain : droits de douanes, droit de battre monnaie, contribution de l'Église. Au fur et à mesure des réunions à la couronne des grandes seigneuries suzeraines, le pouvoir royal hérita des droits qui leur étaient attribués, mais dans les limites et conditions où elles les exerçaient. C'est de là que provient, en grande partie, l'extrême difficulté par lui rencontrée pour modifier ces droits, notamment ceux de douanes. Même vis-à-vis des simples seigneurs, le gouvernement de Louis XIV a reculé devant l'abolition, avec compensation, des droits féodaux. Il a hésité à changer la base de l'édifice dont la Royauté n'était que le sommet. Pour toute l'ancienne société française, le roi était plutôt un père, un seigneur, dans la signification toute féodale du

terme, qu'un maître. Le caractère de la Royauté française n'a jamais été, sauf sous Richelieu et sous Louis XIV, autocratique ; aussi elle ne s'est pas reconnu le droit, qui lui a été, au surplus, toujours complètement contesté ou refusé, de changer elle-même un état de choses, antérieur et supérieur à elle.

Bailly a évalué, pour l'année 1786, à 600 millions l'ensemble des impôts que levait la Royauté, et à 280 millions l'ensemble des autres taxes supportées par le pays. Sont compris dans ces 280 millions les octrois, les dîmes et quêtes de l'Église et une partie des droits féodaux (37 millions). Si on tient compte du complément des droits féodaux, des charges municipales et provinciales, de toute nature, on est amené à élever ces taxes diverses à 400 millions. La totalité des impôts était donc d'un milliard. Quelle proportion ce milliard représentait-il vis-à-vis des revenus annuels de la nation, comptant en 1789 26 millions d'hommes ? Le principal revenu de la France était alors le revenu agricole qui ne dépassait pas 2,500,000,000 fr., produit brut. Les revenus de l'industrie et du commerce représentaient 1,500,000,000 fr., ensemble 4 milliards. Le prélèvement des impôts équivalait donc à 25 0/0 du produit brut. Il restait 3 milliards pour 26 millions de personnes, sauf la portion du quatrième milliard qui se reversait, mais très inégalement, sur une très modique partie, presqu'imperceptible de la nation. Aujourd'hui, si on estime le total des revenus de la France, avec 37 millions d'habitants, à 25 milliards, l'ensemble des taxes représentant 5 milliards, l'impôt ne prélève que le cinquième ; il reste 20 milliards pour 37 millions de personnes, sans parler du reversement considérable qui a lieu plus également au profit d'un plus grand nombre de favorisés, sur les cinq milliards d'impôts. La situation est donc bien meilleure pour l'ensemble de la nation. Cet avantage n'est peut-être pas cependant la différence la plus sensible entre l'ancien régime et le nouveau, au point de vue fiscal et financier. Il y a trois différences plus importantes encore : l'inégalité dans la répartition des impôts, l'arbitraire dans la dépense et l'incurie dans l'administration.

I. — L'inégalité dans la répartition de l'impôt n'est pas le fait du pouvoir royal. Elle ne provient pas de lui, mais il l'a souvent aggravée par l'incurie de son administration, soit par des abonnements, soit par des exemptions gratuites ou à titre onéreux d'impôt. L'inégalité de l'impôt correspond à l'histoire même de la nationalité française. Elle existait avant la conquête romaine et jamais elle n'a été plus violente, plus accentuée qu'après la conquête ou plutôt qu'après l'occupation germanique. Elle fut le produit de trois influences, celle de la diversité d'origine des couches constituant les populations gauloises, celle du mouvement social qui eut lieu à la chute de l'empire romain, celle de la prédominance, surtout dans le nord et l'est de la France, de la race germanique. L'exemption d'impôt se confondit bientôt avec le droit d'en lever et constitua la véritable immunité, le caractère de l'homme vraiment libre ou noble, du seigneur. Le seigneur put, dans certaines circonstances, se trouver avoir à payer des redevances foncières à titre de propriétaire, mais il ne payait pas d'impôt. Le paiement de l'impôt, bien plus que le paiement des redevances, caractérisa la roture, c'est-à-dire l'origine servile. Il en fut des terres comme de l'homme. Celles qui appartenaient aux nobles furent caractérisées par l'exemption d'impôt ; celles appartenant aux roturiers seules payèrent l'impôt. Plus tard, il fut admis que le noble put acheter des terres roturières ; en ce cas, il les anoblissait et ces terres étaient parfois exemptes d'impôt. Au contraire, les terres nobles, acquises par des roturiers, devaient acquitter l'impôt, s'ils n'étaient pas anoblis. Le pouvoir royal trouva dans l'anoblissement une source de revenus.

Cette inégalité d'impôt est un trait très accusé dans l'histoire de la France. Nulle part il n'a été aussi profond. Il est la preuve des changements qui ont dû s'accomplir dans la société gallo-romaine et gallo-franke, car l'exemption d'impôt ne s'étendit pas seulement au revenu agricole, à la possession de la terre, qui pendant de longs siècles constitua la branche principale de la production. Le noble fut encore exempt des corvées, bien que nul ne fit plus que lui usage des

routes ; il fut exempt souvent des gabelles, le plus formidable impôt de l'ancien régime ; il fut exempt des étapes et convois militaires ; parfois il obtint même d'être exempt des aides. Quand, à la fin de son règne, Louis XIV dut établir la capitation et le dixième, les rôles furent dressés de manière à ce que les nouveaux impôts frappassent, avant tout, sur ceux qui acquittaient les anciens. « On est infiniment circonspect, « disait Turgot, envers les personnes d'un rang distingué ; « en province, la capitation des privilégiés s'est successive- « ment réduite à un objet excessivement modique, tandis « que la capitation des taillables est presque égale au princi- « pal des tailles. » Necker ajoutait : « Ce qui fait qu'il existe « sur leur capitation et leurs vingtièmes des restes très an- « ciens et beaucoup trop considérables ». « Si l'on eut sup- « primé les concessions et privilèges, écrivait de Calonne, « les vingtièmes auraient rapporté le double (1). » M. Taine, auquel j'emprunte ces textes, conclut : « Au fond, dans ce « régime, l'exemption d'impôt est un dernier lambeau de « souveraineté ou tout au moins d'indépendance. Le privi- « légié évite ou repousse la taxe, non-seulement parce qu'elle « le dépouille, mais parce qu'elle l'amoindrit ; elle est un « signe de roture, c'est-à-dire d'ancienne servitude (2). » Aussi Tocqueville, qui a consacré aux effets de l'inégalité de

(1) Je dois faire souvenir votre Eminence que les non-valeurs de ces deux généralités sont grandes (Guyenne-Montauban) et qu'elles ne proviennent pas tant de l'impuissance des peuples que de la vexation des officiers du Parlement de Toulouse, de ceux de Bordeaux, des grands seigneurs, des gentilshommes les plus qualifiés et encore des lieutenants du roi.

Si votre Eminence veut savoir en peu de mots la véritable cause de toutes les non-valeurs des tailles et de tous les désordres des finances dans les provinces, il n'y en a point d'autres que les gouverneurs et les hommes de qualité.

Mazarin répond : On pourra réunir des troupes pour presser les élections et pour empêcher la violence de la noblesse et surtout des conseillers de Toulouse.

Correspondance de Colbert, 31 août 1659.

(2) Taine, *La France contemporaine*, 1 vol. p. 25. On a vérifié que les princes du sang, pour leurs deux vingtièmes, payaient 188.000 l. au lieu de 2,400,000 l.

l'impôt dans la société française, l'un des plus remarquables chapitres (chapitre IX) de son livre sur l'ancien régime et la Révolution, observe-t-il que cette inégalité, à la longue, eut pour conséquence de faire déserter les campagnes par les bourgeois enrichis et de leur faire rechercher les places avec fureur. Les places les mettaient à l'abri de l'impôt ; dans les villes, le collecteur ne venait pas frapper à leur porte. « La « collecte, écrivait Turgot, la collecte de la taille change en « bourgeois des villes tous les propriétaires roturiers des « campagnes. En outre, en se réfugiant dans la ville, le pro- « priétaire échappait à l'obligation de lever la taille. Il n'y « eut jamais, dans l'ancien régime, ni même dans aucun « régime, de pire condition que celle de collecteur paroissial « de la taille (1). »

L'exemption ne profitait pas seulement au noble, au privilégié, au fonctionnaire : il existait une autre classe plus favorisée encore et encore plus intraitable. C'était le clergé. Vis-à-vis du clergé, de l'Église, le pouvoir royal s'est également trouvé en présence d'une tradition plus forte que lui. Il a dû la respecter. Même dans les années les plus sombres du règne de Louis XIV, l'Église s'est refusée, avec autant d'imprévoyance que d'acharnement, à supporter l'impôt. Elle est toujours parvenue à négocier des forfaits avec la Royauté. Elle n'est jamais descendue au rang de contribuable direct, du moins ; car les prêtres acquittaient la plupart des impôts indirects, comme les nobles. L'Église accordait au Roi un don gratuit. Le Roi en fixait quelquefois le montant ; d'autrefois, l'Église elle-même. Même il arrivait souvent que le Roi, au moyen des reçus au comptant, restituait une partie du don. En 1789, l'Église refusa tout don gratuit.

Or, aux deux derniers siècles, la noblesse et les fonctionnaires possédaient un cinquième du sol de la France et l'Église un second cinquième (2) ; c'étaient de beaucoup les meilleures terres. La noblesse percevait les droits féodaux,

(1) *Ancien régime*, p. 140.

(2) Il existe des appréciations très opposées sur l'étendue des biens de la noblesse et du clergé en 1789. M. Paul Boiteau admet que les

qui représentaient au moins 100 millions et l'Église les dîmes, les quêtes, le casuel, au moins 200 millions. Il en résultait que les revenus des deux cinquièmes, sans compter les terres domaniales, de la production agricole, soit un milliard, étaient exempts d'impôt ; par suite le prélèvement annuel d'un milliard avait lieu sur trois milliards et non sur quatre milliards. La charge était donc accablante, d'autant plus accablante que : droits féodaux, dîmes, revenus des deux cinquièmes du sol étaient répartis entre 140,000 nobles et 130,000 prêtres ou religieux. Il faut y ajouter les fonctionnaires qui prélevaient leurs traitements, pensions et gratifications sur le budget.

Il y avait d'autres causes d'inégalités. Les actes et traités de réunion des provinces à la couronne stipulaient des conditions particulières. Quelques petites principautés avaient été achetées moyennant des exemptions d'impôts. Des provinces, des villes avaient racheté certains impôts. Dans ses besoins incessants, illimités, d'argent la Royauté avait, suivant le proverbe, fait flèche de tout bois. Les stipulations des traités s'appliquaient surtout aux impôts fonciers ; les rachats et exemptions particulières aux impôts indirects, surtout aux gabelles, aux aides, aux douanes. Ainsi pour les gabelles, on distinguait, d'après le degré d'inégalité de l'impôt, les grandes gabelles, les petites gabelles, les pays de quart bouillon et les provinces rédimées. D'après Rousselot de Surgy, la moyenne des consommateurs et de la consommation par tête de 1770 à 1777 était :

Grandes gabelles. . .	6,218,243	—	12 l. 2/15
Petites gabelles (Est) .	767,461	—	12 4/5
Petites gabelles . . .	2,685,988	—	15 3/4
Quart bouillon . . .	439,530	—	15 1/2
Redimées	3,466,379	—	23 2/3

terres du Roi, du clergé et de la noblesse comprenaient les trois quarts du sol (p. 47). C'est une estimation contraire à tous les documents. J'ai adopté celle de M. Léonce de Lavergne et de M. Taine. M. Mignet évaluait ces terres au tiers du sol. Elles dépassaient les deux cinquièmes avec les terres du Roi, notamment les forêts domaniales.

D'après cela, la charge devait être terrible dans les pays de grandes gabelles. Aussi la consommation était elle moitié moindre que dans les provinces redimées. La plupart des magistrats et beaucoup de fonctionnaires étaient exempts des gabelles. C'était le Franc salé, qui donnait droit à recevoir le sel au prix coûtant. Si le privilégié ne prenait pas la quantité allouée, il touchait une gratification.

Même inégalité pour les aides. Dans les aides régnait le caprice le plus absolu ; c'était le résultat des origines essentiellement féodales de cet impôt. Ainsi, dans la généralité d'Alençon, on payait sur le vin, le moût, le poiré, le cidre, la bière et toutes liqueurs, les anciens et nouveaux cinq sols, la subvention à l'entrée, en gros ; au détail, le quatrième et la subvention. Dans celle de Bourges, le huitième seulement de la valeur et au détail la subvention. Dans celle de Rouen, mêmes droits qu'à Alençon. Dans celle de Tours, les anciens cinq sols ; au détail, le huitième et la subvention, et ainsi pour toutes les généralités. La plus terrible était celle de Châlons : on y levait les anciens et nouveaux cinq sols, le sol pour livre aux entrées, le gros à la vente et revente ; au détail, le huitième et la subvention.

Au milieu de ce chaos, le privilège s'était naturellement glissé. Tel personnage était exempt de tel droit ; tel autre personnage de tel autre droit. Colbert avait rédigé un mémoire pour refondre tout cela, diminuer les droits, les égaliser, détruire les privilèges. Il ne put aboutir.

Dans les douanes, il y avait plusieurs lignes de frontières intérieures et de nombreux tarifs variables, uniformes, locaux. C'était une cause plus grave encore d'inégalité, parce que ces tarifs modifiaient les conditions de la production, l'établissement des prix et le rapport entre les impôts et les valeurs sur lesquels ils étaient assis. Par suite les comparaisons entre la répartition des impôts sous l'ancien régime et aujourd'hui ne peuvent se faire que par approximation. Les éléments d'appréciation commune font défaut ou plutôt ils sont trop opposés et trop différents.

Ces inégalités exercent encore, de nos jours, une très

grande influence sur la répartition de l'impôt foncier en France. Quand les matières cadastrales qui lui servent de base ont été établies, au milieu d'une grande confusion, dans une époque extrêmement agitée, les éléments des matrices ont été empruntés en partie aux données fournies par les traditions et même les documents de l'ancien régime. Les choses ne pouvaient pas se passer autrement. Le passé ne perd jamais son influence. Or la plus profonde diversité d'appréciation avait présidé à la formation des éléments de la taille sur les biens fonciers dans les différentes parties du territoire. Ces appréciations devaient remonter aux terriers féodaux et peut être aux descriptions censitaires romaines. L'impôt foncier est toujours dominé par la tradition. Il en est ainsi partout en Égypte, en Chine, dans l'Inde, dans tous les pays agricoles.

C'est en vertu de ces principes qu'il faut se garder d'exagérer les estimations des prélèvements que l'ancien régime faisait en France sur la production agricole. Avant tout faut-il que le cultivateur subsiste, lui et sa famille. M. Taine admet (Origines de la France contemporaine, 1er vol. 543) que sur 100 fr. de revenu net, il ne restait au propriétaire taillable, *impôts directs*, droits féodaux et dîmes payés que 18 l. 29, soit moins du cinquième. D'après Lavoisier, à sept livres d'impôts et de dîmes par hectare correspondait un profit net de 17 livres; la différence est grande. L'impôt représentait donc un peu moins des deux cinquièmes. Actuellement l'impôt direct en principal seulement sur la propriété rurale non bâtie, est de un franc pour un revenu moyen de 22 fr. 26. Les chiffres de M. Taine et de Lavoisier s'appliquaient à la taille, à la capitation, aux vingtièmes et aux corvées. Il faut donc augmenter le principal actuel des centimes additionnels et des prestations, soit à peu près 1 fr. 70 par hectare en moyenne. Ce qui donne 2,40 contre un revenu de 22,26. Il n'y a pas d'agriculture qui pourrait être réduite à moins du cinquième du revenu net. La seconde moitié du XVIIIe siècle a été, en France, et même en Europe, une époque prospère. Si l'agriculture française avait été réduite à moins d'un cinquième de revenu net, cette prospérité eut été irréalisable.

II. L'arbitraire dans la dépense n'a pas eu de conséquences moins funestes que l'inégalité dans la répartition des impôts. Là encore apparaît le caractère féodal, seigneurial, patrimonial de la Royauté française.

Le pouvoir royal avait, de très bonne heure, organisé, dans les domaines patrimoniaux proprement dits, une administration financière et fiscale remarquable ; mais lorsque la sphère de la maison royale s'étendit, cette administration ne paraît pas avoir pu se modifier suffisamment. Elle rencontra des obstacles identiques à ceux qui avaient arrêté le pouvoir royal quant à l'organisation même de l'impôt. De même que l'impôt avait dû conserver en grande partie son caractère local, provincial, de même l'administration royale maintint son caractère patrimonial. En s'étendant aux extrémités du territoire, le pouvoir royal était demeuré seigneurial ; l'administration de la France eut le caractère de la gestion de la maison du roi. Le roi y régnait en seigneur, en propriétaire, en père. Ses ministres étaient ses intendants (1). Ils tenaient pour lui sa caisse ; ils géraient sa fortune. Le roi ne devait de compte à personne. De là les reçus du comptant. En 1659, les reçus du comptant atteignirent à 96 millions. C'était Mazarin qui touchait. Il gardait ce qui lui convenait. Même situation sous Louis XIV, avec Colbert. Après Machault et Turgot, en 1785, les revenus au comptant s'élevèrent à 136,684,800 (2), sans compter 40,588,400 fr. pour la liste civile.

Pas de comptabilité possible avec les reçus au comptant. Desmarets, au surplus, reconnaissait que, depuis la mort de Colbert, il n'y avait plus de comptabilité. A vrai dire, à l'exception des ministères de Sully et de Colbert, de Turgot et de Necker, il n'y a jamais eu de comptabilité sous l'ancien régime, si ce n'est la comptabilité d'un grand seigneur, qui écoute à peine son intendant lorsque celui-ci lui rend ses comptes.

(1) Le duc de Choiseul disait : un secrétaire d'État n'est pas responsable des dépenses de son département, c'est le roi qui les ordonne.

(2) Ordonnances au porteur, 21,498,000 ; ordonnances nominatives pour gratifications, emprunts à l'étranger, commissions, 115,186,700.

III. — Il y avait cependant une administration financière, assez compliquée et assez chère : cour des comptes, cour des aides, chambres du Parlement, bureaux des finances, bureaux des greniers à sel. Ces diverses institutions avaient deux objets très distincts : 1° statuer sur les innombrables litiges auxquels donnait lieu la perception des impôts ; 2° recevoir les comptes des divers agents qui recevaient les impôts. Elles se renfermaient donc toutes dans le fait exclusif de la perception de l'impôt ; l'emploi de l'impôt, la dépense proprement dite, ne concernait que le roi.

Les plus intolérables abus de l'ancien régime en France sont tous provenus de cette situation. Le pouvoir royal n'a pas eu conscience de ses devoirs ; il ne s'est pas élevé à l'intelligence supérieure de sa fonction. Il est resté patriarchal ; il a considéré la royauté comme un domaine dont il était le propriétaire. Il a par suite administré ce domaine à peu près comme les grands seigneurs géraient leur seigneurie. Il a veillé avec sévérité à la rentrée des revenus, mais il a employé ces revenus comme il lui a plu. De là les principaux vices de l'administration financière de la Royauté, les reproches adressés à l'ancien régime, les souvenirs redoutables qu'il a laissés dans l'esprit de toute la population :

1° L'affermage des impôts ;
2° Les abonnements d'impôts ;
3° Les ventes d'office et les exemptions d'impôts ;
4° Les emprunts, les traitants et les banqueroutes ;
5° Les dons particuliers.

1° Jusque dans ses derniers jours, le pouvoir royal a persisté à penser qu'il avait le droit d'enrichir les courtisans, les magistrats, les évêques, les artistes, et les maîtresses royales ou quasi-royales, au moyen des impôts. Il n'a eu, de ce chef, aucun scrupule. A cet égard, il ne s'est pas montré fidèle à la tradition des grands Capétiens, de Philippe-Auguste, de Saint-Louis, des illustres fondateurs de la maison royale. Cette tradition, maintenue par Louis XI et par Louis XII, fut modifiée par François Ier. Henri II, probablement sous l'in-

fluence de la Renaissance et de ce qu'il entendit raconter des splendeurs d'Artaxercès, attribua à Catherine de Médicis certains impôts à titre de ceinture de la reine. Le pouvoir royal se considérait comme propriétaire féodal des impôts. Il en disposait selon son bon plaisir. Au surplus, la formule : *Car tel est notre bon plaisir*, a persisté jusqu'en 1789. Les mémoires de Saint-Simon, de Dangeau, ceux de Marais, de d'Argenson, du duc de Luynes, de Barbier, contiennent des révélations complètes. Malgré le mouvement réformateur du XVIII[e] siècle, après les rapports de Machault, Turgot, Necker, Louis XVI conserve tous les abus. Nul roi n'a poussé plus loin le bon plaisir. « Les princes du sang recevaient 2,550,000 « livres en pensions ; les membres de la famille de Noailles « 2 millions de livres. En 1757, le chancelier de Lamoignon « se faisait donner une pension et 400,000 livres pour payer « ses dettes. En 1788, son fils, avec promesse d'un duché « pour son fils, recevait également 400,000 livres pour ac-« quitter ses dettes. Quand le maréchal de Ségur quitta le mi-« nistère de la guerre, il possédait 98,622 liv. de traitements « et de pensions ; il avait distribué dix pensions à sa famille ; « il en fit inscrire une onzième pour un parent oublié ; il de-« manda, en outre, un duché héréditaire, 60,000 nouvelles « livres de pensions, dont 15,000 reversibles à chacun de « ses enfants, et une somme d'argent comptant pour arran-« ger ses affaires (1). »

2° C'est également le principe du bon plaisir que le pouvoir royal a appliqué au crédit public et à son emploi. Il y a eu certainement, dans l'administration royale, des hommes d'État, des financiers, très au courant des principes du crédit public : Mollien, le baron Louis, qui lui ont appartenu en font foi. Colbert, Desmarets surtout, Law lui-même, après eux Machault, Turgot complètement, et Necker, quoique à un point de vue inférieur à Turgot, ont été à même de connaitre les progrès réalisés par la science de la finance en Italie, en Hollande et en Angleterre. Mais Turgot excepté, aucun d'eux

(1) Boiteau, *La France en* 1789, p. 354. — Voir aussi M. Taine, *Origines*, 146-152.

n'a été formé par une préparation scientifique comme les grands ministres de la Hollande et de l'Angleterre. Au surplus, cette préparation leur eut été plus funeste qu'utile. Elle aurait été en contradiction avec les traditions de la royauté française, du moins depuis François Ier. Ces traditions, reposaient sur un fondement féodal, mais de la seconde époque, de l'époque de décadence de la société féodale : le roi était maître absolu, sinon des biens de ses sujets ou des impôts, comme le croyait et l'écrivait Louis XIV, du moins des produits de ses domaines et des impôts payés par ses sujets. A l'exception de la minorité, éclairée, moralisée et républicaine du XVIe siècle, dont Bodin est le représentant, on peut affirmer que la majorité des Français n'avait pas d'autre opinion que celle de la royauté sur l'emploi légitime des revenus du roi. Sans doute, les États généraux du XIVe siècle, ceux des XV, XVI et XVIIe siècles essayèrent d'obtenir des garanties à cet égard ; mais ils n'y parvinrent jamais d'une manière durable ; l'opinion ne les soutint pas ; tout ce qu'ils purent obtenir c'est que le pouvoir royal, jusqu'à la fin du règne de Louis XIV, ne pressurât pas trop les contribuables. Le roi fut donc tenu comme légitime dispensateur des revenus publics, à titre de seigneur, selon la tradition féodale, à titre divin selon la tradition catholique, à titre de souverain selon la tradition romaine. (1) L'opinion publique ne fit pas de distinction entre la Royauté et l'État ; elle ne s'éleva pas à la conception d'une nationalité indépendante de sa dynastie, à l'idée d'une affectation des ressources publiques aux besoins généraux de l'État et non aux caprices du roi. Le roi, pour

(1) M. Taine a parfaitement saisi et traduit cette face de la Royauté. « C'est son bien qu'il dissipe ; personne n'a droit de lui demander des comptes. La Royauté est comme une propriété, un héritage, non-seulement par la tradition du moyen-âge il est commandeur propriétaire de la France, mais encore par la théorie des légistes, il est comme le seul, l'unique et perpétuel représentant de la nation ; et par la doctrine des théologiens, il est comme David, le délégué sacré et spécial de Dieu lui-même. A tous ces titres, ce serait merveille, s'il ne considérait pas le revenu public comme son revenu privé. En ceci notre point de vue est si opposé, que nous avons de la peine à nous mettre au sien, mais le sien était alors celui de tout le monde. » *Origines*, 102 et 103.

elle, résuma tout l'idéal de l'État. C'est en vertu de cet ensemble d'idées que le roi put aliéner les domaines de la couronne et consentir des anticipations d'impôts. Ces mêmes idées ont présidé au crédit public en France jusqu'en 1789. Toutefois, à côté de cette opinion et de cette foi, qui admettaient, en théorie, la toute puissance financière du roi, le fait la limitait forcément, en vertu de traditions plus anciennes, traditions qui furent remises en honneur et discutées au XVIe siècle, en vertu d'institutions particulières, notamment les parlements, que la force des choses a obligé la royauté à respecter, en vertu de l'esprit critique spécial à la race française, et aussi en vertu du progrès général de la civilisation en Europe et des rapports de plus en plus fréquents entre les peuples. De là un certain contrôle reconnu, notamment aux parlements sur les aliénations des biens de la couronne, déclarés inaliénables en principe. Il est probable que c'est de cette limite, imposée par les faits et la nécessité en ce qui concerne les biens de la couronne, qu'est provenu l'usage, accepté par l'opinion, que le pouvoir royal eut le droit de revenir lui-même sur les engagements qu'il avait contractés. Le pouvoir royal put donc aliéner, emprunter, anticiper, sous toutes les formes, sauf à être lui-même juge de ce qu'il aurait à restituer. Tel est resté le fondement du crédit public en France jusqu'à Turgot et Necker. Colbert a revisé sans hésiter les engagements contractés par Mazarin et Fouquet ; le régent a révisé tous les engagements contractés par Louis XIV (ministère de Chamillart et de Desmarets) et tous ceux contractés par Law, avec sa propre participation. L'abbé Terray a révisé tous les engagements antérieurs à son administration. Malgré ces révisions, Necker et même de Calonne ont pu réaliser des emprunts considérables. Sur les derniers emprunts de la monarchie, de Calonne paraît avoir disposé de 57 millions au profit personnel des frères du roi. Louis XIV ne l'aurait pas toléré, ni peut-être Louis XV. La royauté avait beau faire rendre gorge aux traitants et rogner les rentiers, elle n'a jamais manqué ni de traitants, ni de rentiers. Elle a poussé l'usage et l'abus du crédit à la dernière limite ; elle en

a essayé, pratiqué toutes les formes : rentes perpétuelles, rentes amortissables, rentes viagères, tontines, loteries; elle a tout employé pour aboutir à une catastrophe complète.

L'un des faits les plus curieux de l'emploi du *Crédit du Roi*, ça été certainement l'idée de Silhouette de mettre en actions la part de bénéfice du Roi dans les fermes. Silhouette imagina de créer 72,000 actions de 1000 livres chaque, auxquelles il attribua la moitié des bénéfices des fermes. Les traitants se précipitèrent sur ces titres d'un genre nouveau et le Roi encaissa 72 millions. Bailly se contenta de dire : «Cette « opération présente le phénomène d'un secours bien pré- « cieux en temps de guerre. »

Louis XIV avait trouvé un ensemble de dettes de 451 millions, il a emprunté 2,500 millions, réduits par le régent à 1,900 millions; le régent a emprunté 1 milliard réduits à 500 millions ; Louis XV a emprunté 1100 millions et fait trois banqueroutes : 1726, 1759, 1770; Louis XVI a emprunté 1,647 millions. Le total, depuis Louis XIV, représente 6698 millions. En 1789, la dette reconnue était de 4200 millions ; perte, 2498 millions.

La déperdition de capital a été énorme, sans aucune compensation. Cette déperdition est un des actes d'incurie les plus graves contre l'ancien régime. Pour s'en rendre compte, il suffit d'ouvrir le livre de la dette publique de l'Angleterre, qui a été institué à l'époque même où Louis XIV a commencé ses grands emprunts. Depuis 1689, on peut suivre, sur ce livre, toute la série des emprunts de l'Angleterre, leur montant, leur affectation, les remboursements effectués, les emprunts nouveaux. Tous les actes de la dette ne font qu'un seul et même tout. Ils font corps avec la nation. C'est que la dette anglaise était soumise au contrôle d'un peuple libre, représenté par le Parlement; c'est que la dette anglaise était la dette de la nation. En France où régnait le bon plaisir, la dette publique était la dette du Roi (1).

(1) Bailly écrivait en 1830 : « Par le visa, le régent usait du droit natu- « rel à tout débiteur de reconnaître l'existence de sa dette : ce droit « dont un particulier ne peut faire l'abandon sans compromettre ses in-

3° L'incurie de l'administration royale n'apparait pas moins grande pour les ventes d'office. Emprunts, anticipations de revenus, ventes d'offices, ce sont les grains d'un même chapelet. Il ne s'agit que de procurer de l'argent au Roi. Inutile d'insister sur l'engouement que, de temps immémorial, les Français ont montré pour les places. Cet engouement fut porté au paroxysme dans les derniers temps de la monarchie. Voici pourquoi : beaucoup de fonctions anoblissaient ; la plupart exemptaient de l'impôt (1) ; toutes procuraient un traitement ou un revenu. L'office améliorait toujours, quel qu'il fut, la condition de celui qui en devenait possesseur. Il pouvait, d'ailleurs, le revendre et en faire argent, car, du haut en bas de l'édifice monarchique, comme de l'édifice féodal, tout était dans le commerce, tout était échangeable contre argent. C'était l'une des sources les plus précieuses de la caisse royale. Dans le trafic des offices entrait le trafic des *justices*. Ce trafic des *justices* a été l'une des plaies de l'ancien régime. Le Roi aliénait, reprenait, revendait le droit de rendre justice. Il faut s'imaginer nos justices de paix perpétuellement aux enchères. Néanmoins le campagnard préférait encore la justice royale à la justice féodale. Le traitant valait mieux, en général que le seigneur (2). Forbonnais a laissé une évaluation du nombre de revenus et de la valeur des offices de justice et de finances en 1664. Il comptait 45,780 offices, rapportant 8,546,847 fr., ayant coûté 419,630,842 fr. Avec les exemptions d'impôt et les honneurs, le placement était avantageux. Mais, de 1664 à 1789, le pouvoir royal multiplia les offices.

Il arrivait parfois que les offices étaient moins recherchés, plus lents à placer. C'est alors que le traitant intervenait. Il prenait en bloc et à forfait un certain lot d'offices, et il en trafiquait comme les Augustins des indul-

« térêts ». 2e vol., p. 52. — Bailly n'oublie qu'une chose, le droit du créancier, garanti par le pouvoir judiciaire.

(1) Les plus aisés des paroisses, pour se mettre à couvert de la taille, achètent des charges, seulement celles qui les exemptent. Les pays pauvres demeurent surchargés (Desmarets).

(2) *Brives-Cases*, Les aliénations des justices royales, 1695-1790. Bordeaux 1882.

gences. Il les surenchérissait, il les faisait colporter, il les faisait valoir, sauf à ce que les acquéreurs restâssent exposés à la concurrence d'autres offices, offerts par d'autres traitants. Ce personnage du traitant est tout à fait caractéristique de l'administration financière de l'ancien régime. Il lui a appartenu de tout temps, mais principalement aux deux derniers siècles. Le traitant offre au Roi l'inestimable avantage de lui donner de l'argent comptant. Il prend tout à forfait, les offices, les emprunts, quelquefois les révisions d'emprunts, les impôts, les anticipations d'impôts. Il y a eu des temps, sous Louis XIV, où le Roi a négocié des anticipations cinq ans, six ans, sept ans à l'avance. Le traitant prend aussi les bons de monnaie. Car l'ancien régime a fait usage des billets de banque d'État ; mais il ne put en placer pour plus de 60 millions. Colbert lui-même recevait les traitants, parce que le Roi même dans ses plus belles années, les accueillait avec faveur, avec familiarité. Ce sont les traitants qui fournirent à Riquet les premiers fonds pour le canal du Midi. Ils le rencontraient sans cesse dans les antichambres du contrôleur général. Il lui crurent un grand crédit. Qu'on se figure des rois, élevés dans les idées des derniers Bourbons, vivant dans le plus grand luxe, entourés d'une cour toujours sur le pied le plus brillant, habitant un palais comme Versailles, désireux de soutenir haut le renom de leur maison comme celui de la France, en présence des besoins d'argent ; les impôts rentrent mal ; les armées souffrent ; les courtisans multiplient les demandes secrètes ; les duchesses ont des audiences où elles révèlent leurs gênes, la ruine de leurs maris ; les intendants écrivent des lettres sombres, car ils voient la réalité telle qu'elle est, et il faut reconnaître qu'ils ne l'ont pas dissimulée à un gouvernement aveugle. C'est alors qu'apparaît le traitant. Fouquet, Terray, Calonne veulent-ils emprunter? Il ne s'agit que de s'entendre. Louis XIV a payé jusqu'à 50 0/0. Pontchartrain, Chamillart, Bertin ont-ils des lots d'offices? les traitants prennent à forfait et paient d'avance. Faut-il des avances sur les impôts, à quelque terme que ce soit? le traitant les consent. Il en consent même sur les im-

pôts nouveaux. Le traitant a été la providence comme le démon de l'ancien régime. Il l'a longtemps soutenu ; mais, au fond, il l'a perdu. Il a représenté, pour le plus grand gouvernement de l'Europe, la plus mauvaise forme et le plus mauvais emploi du crédit. Sa faveur, son succès, ont tenu à la nature même du pouvoir royal. Le traitant n'a fait que la fonction de courtier d'un grand seigneur. Il a placé son papier tant que le papier a eu cours. Il était si commode de n'avoir à faire qu'un geste, un signe de tête pour se procurer de l'argent. Le soir, en faisant sa partie de billard avec Chamillart, Louis XIV lui glissait un mot. Le lendemain, Samuel Bernard apportait les fonds. Samuel Bernard avança jusqu'à 60 millions de sa fortune privée. Il disait à ses amis, vu la grandeur du risque: « le Roi est un gentilhomme ; il ne saurait manquer à sa parole ». Les visa précédents lui paraissaient improbables. Il dut cependant passer au visa en 1716 (1).

Enfin le traitant intervenait dans la perception de l'impôt. Impôts anciens, impôts nouveaux, il les prenait en ferme ou en régie. Les traitants ont ainsi formé l'un des éléments de l'aristocratie financière du siècle dernier. C'est à ce groupe qu'ont appartenu les Caumartin, les Dupin, les frères Paris, les Delahante, d'Helvetius et Lavoisier lui-même. C'étaient des hommes très distingués et ils ont rendu à la France des services considérables. Ils n'ont pas été étrangers au progrès de la science financière au siècle dernier ni aux publications importantes faites sur l'administration de l'ancien régime au moment où il allait disparaître. Néanmoins les grandes fortunes qu'ils ont réalisées avaient un fondement regrettable et leur intervention persistante pour exploiter les vices d'un gouvernement en désarroi a été un malheur et une faute. C'est à ces fortunes que Quesnay et Adam Smith ont fait allusion dans leurs livres (2).

(1) Voir les incroyables abus révélés par Forbonnais, *Recherches*, 2 vol., 514. L'énumération dure pendant 100 pages. En 1700, les traitants durent gagner 74 millions, on leur en repris 24.

(2) Depuis 24 années, les 40 fermiers généraux, ignorants et incapables pour la plupart, s'étaient partagé 63 millions, et pourtant au

4° Ceci me conduit à la partie la plus importante et la plus rigoureuse de l'administration du pouvoir royal. La perception des impôts avait été répartie entre deux sortes d'agents : les fermiers ou les percepteurs, la ferme ou la gestion directe. Toutefois il y avait aussi la régie ou gestion indirecte.

Étaient affermés : les douanes, les gabelles, les tabacs, les entrées de Paris. En 1786, le prix de ces fermes était de 326 millions. Le Roi avait droit à la moitié des bénéfices des fermiers généraux. Cette moitié représentait 4 millions. Les frais de perception, bénéfices, indemnités des fermiers généraux s'élevaient à 38 millions. Les aides avaient été compris autrefois dans les fermes.

Étaient régis : les domaines, les aides et droits réunis, les aides de Versailles, le domaine d'Occident, le droit par tête de nègre et les derniers sous par livre sur les fermes, les postes, les poudres et salpêtres, les octrois. Les domaines comprenaient deux divisions, *le domaine corporel*, correspondant à la seigneurie originaire de la maison royale. Ce domaine produisait 15 millions dans lesquels les droits féodaux entraient pour près de 6 millions, *et le domaine contrôle*, qui produisait 47 millions, sans compter 5 millions perçus par les bureaux d'hypothèques. Ces deux divisions sont les formes primitives des deux grandes administrations des domaines et de l'enregistrement. On saisit ici, sur le vif, l'origine féodale et domaniale de l'enregistrement et des hypothèques. Il suffit de comparer les recettes de l'enregistrement en 1786 et les recettes en 1883, (699 millions) pour se faire une idée exacte du changement profond, accompli dans la société française depuis 1789 et du développement extraordinaire de la production et de la richesse.

lieu d'acquitter le prix stipulé dans leur bail, ils ne comptaient à l'État que le montant des rentrées, prélèvement fait des frais de régie et des bénéfices dont eux-mêmes déterminaient la quotité. (Bailly, 2e vol. 45. A la mort de Louis XIV, les traitants furent reconnus débiteurs de 220 millions. Ils en payèrent 70, dévorés par le Régent et sa cour. « Dans « cette dissipation, ceux qui étaient entrés dans les affaires de prêts et « finances avaient amassé de grandes richesses, fait des fortunes très « considérables (Desmarets). »

Le domaine d'Occident était un droit d'entrée de 5 p. 0/0 qui se percevait dans les ports. Il produisait 4,900,000 liv. Le droit de 10 livres par tête de nègre donnant 15,000 liv., les aides de Versaille 1,096,000 liv, et les derniers sous des gabelles, douanes et tabacs 15,456,000 liv. Ces derniers sous sont à remarquer. Ils indiquent comment on procédait pour augmenter incessamment les impôts indirects. Les postes produisaient 11 millions net; les directeurs prélevaient, en outre, un sou par lettre 1,500,000 liv. La boîte d'abonnement donnait 300,000 liv. Les fermes des messageries et des voitures à Paris représentaient 2 millions. Les poudres produisaient 800,000 liv. Les renseignements sur les octrois sont incomplets. Necker en évaluait le rendement à 27 millions, y compris les taxes levées dans les ports par les chambres de commerce. Plus de 250 villes ou bourgs étaient déjà soumis à l'octroi; toutes les villes, quelque peu importantes, avaient un octroi, en général affermé. Celui de Paris produisait 4,700,000 liv. Lyon 3 millions, Marseille 1 million. Les dépenses de la police de Paris étaient couvertes par un droit d'entrée spécial.

Les aides produisaient de 58 à 59 millions, y compris les derniers sous. Dans les aides sont compris la moitié des droits d'octroi dont le pouvoir central s'était emparé ou qu'il avait imposés aux villes à titre de don gracieux.

Etaient levés directement : la taille, le taillon, la capitation et les vingtièmes. Ces impôts représentaient, en 1789, 171,669,000 liv. Savoir : taille, taillon et accessoires 75,500,000. Capitation 33,500,000. Vingtièmes 61,700,000 l.

Il y a quelques additions importantes à faire à ces sommes qui représentent les encaissements du Trésor royal, mais qui ne représentent nullement les charges des contribuables.

1° En vertu de la capitation et des vingtièmes, les fonctionnaires subissaient une retenue de 4,139,000 liv., les pensionnés une retenue de 4,707,000 liv., et les rentiers de 5,469,000 liv. En 1789 le montant des pensions était de 28,246,000 liv.; quant aux rentes elles se subdivisaient en

rentes viagères 102,710.000 liv., et rentes perpétuelles 56,800,000 liv. ;

2° Les diverses généralités avaient été autorisées à pourvoir à leurs dépenses locales par des impositions additionnelles. Bailly en a dressé le tableau très approximatif. L'ensemble de ces impositions dépassait 15 millions ;

3° Certaines provinces avaient des abonnements pour les impositions, notamment le Languedoc, la Provence, la Bretagne, la Bourgogne, l'Artois, le Mâconnais, le Béarn, la Navarre, la Corse; c'étaient, en général, les pays d'États.

Ces abonnements représentaient, en 1788, 61,665,000 liv. Les plus considérables étaient :

Le Languedoc. . . .	17,480,000	liv.
La Provence	7,560,000	»
La Bourgogne. . . .	6,575,000	»
La Bretagne	15,907,000	»
L'Artois	4,675,000	»
Le Clermontois . . .	4,500,000	»

Ces abonnements étaient une cause d'aggravation très dure pour les autres provinces. Il est facile de s'en rendre compte. D'après les calculs dressés par Necker le coefficient des impositions par tète d'habitant était de 19 liv., en Provence, de 22 liv. en Languedoc, de 12 liv. en Bretagne ; il s'élevait à 30 à Lyon, à 29 en Normandie, à 28 à Orléans, à 26 à Châlons, à 64 à Paris.

Il y avait encore quelques autres impôts ou sources diverses de revenus, levés, abonnés, régis ou affermés tels que : la ferme de Poissy, 950,000 liv. Caisse du commerce 55,000. Indult sur les marchandises de Chine 1,000,000. Droits sur les soies de Lyon 750,000 liv., monnaies 620,000, glaces 250,000 liv.

Il faut relever à part le produit de la loterie qui était brut de 44,509,000 liv., net 10,255,000, et les droits casuels qui représentaient 8 millions. Ces droits casuels étaient perçus lors des mutations d'offices, brevets, anoblissements, etc.

Aux diverses taxes qui précèdent, il y a lieu d'ajouter,

comme Bailly l'a fait, dans le tableau qu'il a dressé (1), d'autres droits qui pesaient sur la production, quelques-uns plus lourdement que les impôts royaux.

1° Droits de jurande et de maîtrises, 4,500,000 liv.;

2° Droits de lods et ventes des seigneurs, 34,880,000;

3° Droits de péages, ports, routes, 2,500,000 ;

4° Droits féodaux ordinaires. Bailly ne les a pas évalués; M. Léonce de Lavergne admettait un chiffre approximatif de 100 millions, moins les *lods* et ventes ;

5° Dîmes ecclésiastiques, 133 millions ;

6° Casuel religieux, 16,400,000 liv. ;

7° Epices des magistrats, 29 millions ;

8° Aides apanagées, 2,177 millions;

9° Droits d'amirauté dans les ports, 500,000 liv. ;

10° Droits de chancellerie, 500,000 liv. ;

11° Frais de perception des impôts, 10,000,000 liv.

Le pouvoir royal s'était montré impuissant à ramener quelque ordre, quelque égalité, quelque justice dans ce chaos. Colbert, Machault, Turgot ont eu le sentiment profond de la nécessité d'une réforme, mais ils ont échoué. Seul Colbert, profitant des belles années de la jeunesse de Louis XIV, a pu, pendant un long ministère, introduire quelques améliorations de détail, dans cette machine si compliquée et si écrasante.

Le pays payait sans murmurer les dîmes ecclésiastiques, exigées généralement avec modération et perçues, en nature, sur les lieux. Il n'en était pas de même des droits féodaux, moins onéreux cependant que les dîmes. C'est que la dîme était en partie à la charge de la petite propriété, qui ne payait que peu de droits féodaux, tandis que ces droits retombaient surtout sur la moyenne propriété. Les droits féodaux portaient principalement sur les bourgeois. Ce sont eux qui en ont réclamé l'abolition et qui en ont le plus profité. Le pouvoir royal aurait pu en poursuivre et en obtenir le rachat. Il aurait ainsi prévenu l'une des causes les plus irritantes du grand mouvement qui a fini par l'emporter lui-même. A cet

(1) *Histoire financière de la France*, 2e vol.

égard, son incurie est d'autant plus blâmable que le rachat des droits féodaux, pendant le XVIIIe siècle, s'opérait partout sans difficultés,

Même critique en ce qui est du casuel judiciaire. La réforme judiciaire, tentée par Meaupou, était en réalité, un grand bienfait; seulement elle ne pouvait pas être un acte isolé; surtout elle ne devait, en aucune manière, être faite pour débarrasser le pouvoir royal, du seul contrôle que le temps eût conservé.

Il est certain qu'en changeant l'organisation judiciaire et en rachetant les droits féodeaux, la Royauté aurait pu entreprendre la réforme générales des impôts, car les parlements et la féodalité ont été les deux obstacles à toute réforme. C'était, il est vrai, demander au pouvoir royal de se réformer lui-même; c'est ce dont il n'a jamais eu sérieusement ni l'idée ni le courage. Dès lors Louis XVI était dans une fausse voie quand il acceptait Turgot pour ministre et dans la bonne voie, la voie traditionnelle quand il rappelait les parlements supprimés et qu'il exigeait plusieurs quartiers de noblesse pour être officier dans cette armée qui venait de combattre avec Washington et Jefferson.

Mais l'incurie du pouvoir royal a été encore bien plus loin. Il a pu se faire des théories particulières, comme Richelieu les affichait, sur l'inégalité, sur les inconvénients de l'aisance populaire, sur l'esprit critique et envieux des bourgeois, sur la nature du Crédit, sur son droit de faire rendre gorge aux traitants et de rogner les rentiers, sur le bon plaisir illimité dans les dépenses, sur les bénéfices des courtisans, sur les inconvénients des privilèges et des droits féodaux; mais il a connu les détestables moyens employés pour la perception de l'impôt ; il est coupable de les avoir tolérés, car seule, en Europe, la France, au XVIIIe siècle, à l'époque du plus grand raffinement de la civilisation dans ses hautes classes, a pratiqué des excès aussi révoltants. Et s'il ne les a pas connus, son incurie n'en est que plus condamnable.

En réalité, tous les impôts en France étaient l'objet d'un forfait. Le roi n'entendait pas avoir de déficit dans les recou-

vrements. Perceptions directes, fermes, régies, tous les modes de recevoir l'impôt reposaient, au fond, sur l'idée de l'abonnement. Pour les fermes, l'abonnement était accompagné d'une participation dans les bénéfices. Quant aux perceptions directes, les trésoriers généraux garantissaient au roi le montant des brevets d'imposition. Ils recevaient de larges indemnités en compensation. Aussi réalisaient-ils comme les fermiers généraux, des fortunes énormes. En effet, le pouvoir royal les autorisait à se faire tout garantir par les communes. Taille, capitation, vingtièmes, devaient rentrer intégralement. Les collecteurs étaient désignés par les intendants et responsables vis-à-vis des trésoriers généraux. Le déficit de chaque année était distribué, par commune, l'année suivante, sur les collecteurs eux-mêmes; c'était exactement la condition des curiales romains. Responsable, le collecteur était inexorable; c'est lui qui exécutait le débiteur, faisait démolir sa maison, achetait les poutres, comme Vauban déclare en avoir été témoin (1). Le système se résumait donc ainsi pour les impôts directs, en ce qui est de la perception, sans revenir sur les inégalités de l'assiette : certitude d'encaissement pour le roi, larges profits pour les percepteurs, responsabilité pour les collecteurs, exécution quand même des contribuables.

Pour les impôts indirects, la situation était plus dure encore. Les fermiers avaient non-seulement à solder les prix des fermes, mais ils entendaient faire de beaux bénéfices. Le roi l'entendait bien aussi; il lui fallait encore sa part. De là cette législation terrible sur les sels, sur les douanes, sur les vins, sur les eaux-de-vie, dont il serait facile de montrer les traces, non-seulement dans les lois fiscales actuelles de la France, mais dans son personnel, ses habitudes fiscales. La législation de l'ancien régime sur les sels est peut-être le monument le plus effroyable de la fiscalité humaine : obliga-

(1) Il est assez ordinaire de pousser les exécutions jusqu'à dépendre les portes des maisons, après avoir vendu ce qui était dedans, et on a vu démolir pour en tirer les poutres, les solives et les planches, qui ont été vendues en déduction de la taille. — Vauban.

tion de consommation, fixation arbitraire du prix, obligation de livraison à lieu et jour voulu, et, en cas de contrebande ou de fraude, une seule peine, le gibet et quelquefois le feu.

Voulez-vous connaître l'ancien régime, tel que nos pères l'ont supporté pendant de si longs siècles ; voulez-vous le connaître par lui-même, par ses propres aveux ; surprendre son incurie et sa férocité sur le fait, sans tenir compte de ce que vous ont appris Fénélon, Vauban, Saint-Simon, Turgot ? eh bien, ouvrez le beau recueil publié par M. de Boislisle, la correspondance des contrôleurs généraux, Colbert, Desmarets, les hommes les plus intelligents et les plus prévoyants qui aient manié les finances de l'ancien régime. Voici d'abord le tarif général des exécutions (tome I, p. 270), on se croirait à Tolède, devant le Saint-Office : pour brûler vif, 10 livres ; pour la roue, 15 livres ; pour la potence, 10 livres ; fustiger et flétrir, 7 livres ; effigie, 5 livres.

N° 925, sédition à propos du sel : l'intendant de Roussillon fait savoir qu'un des mutins, qui était consul, a été exécuté, que d'autres ont été condamnés au fouet, au carcan ; n° 1025, autre affaire de sel, cinq personnes condamnées à la potence et aux galères ; n° 1546, sédition à propos d'un droit sur le bois de chauffage, un homme pendu, un autre condamné aux galères, une femme fouettée.

On trouve dans ce même volume un curieux mémoire de Desmarets sur l'état de la France à la fin du xviie siècle : « Jamais on n'a parlé avec autant de raison de la misère des « peuples et il suffit de voir quelques provinces pour en être « convaincu. La cause du mal est ancienne, le temps l'a « augmenté. »

Mais voici qui est plus catégorique. C'est une lettre de d'Ormesson, intendant d'Auvergne, écrite en 1696. « Dans « le seul mois de septembre dernier, il y a eu cent translations de domicile, ce qui fait que la plus grande partie des « maisons sont abandonnées, tombent en ruines et que la « taille dont le principal est très fort, est à répartir sur les « habitants qui y restent. Leurs cotes sont si grandes que

« des malheureux paysans, qui ne peuvent passer que pour « des journaliers, sont taxés à 50 l. »

Cet état de choses, provoqué en grande partie par les guerres ruineuses de Louis XIV, devait, il semble, se modifier avec la paix, avec la tolérance, avec l'adoucissement des mœurs, avec la diffusion des lettres, des sciences et des arts au XVIIIe siècle, avec l'influence et la propagation des idées économiques, avec ces salons élégants où se réunissaient les esprits les plus aimables et les plus cultivés de l'Europe, avec ces goûts nouveaux pour la campagne, la vie champêtre, les bergeries, avec les progrès mêmes de l'agriculture, qui ont été très considérables à cette époque, avec la grande prospérité coloniale qui facilitait la transmission des terres, avec la formation de fortunes nouvelles dans la bourgeoisie. Il n'en fut rien cependant. Jusqu'en 1789, l'administration fiscale de l'ancien régime est restée telle que les siècles l'avaient faite. Dans les hautes sphères, l'élégance, la connaissance pratique des hommes, l'habileté dans le maniement des affaires, des traditions honorables; en bas la terreur. M. Beugnot raconte dans ses Mémoires que, visitant, en 1788, un grand château, en Champagne, et y rencontrant la société la plus exquise qu'il devait retrouver plus tard dans les prisons de la Conciergerie, il fut péniblement affecté en voyant, à la porte du château, à côté des colombies, les fourches qui attestaient le droit de haute justice du seigneur. Eh bien! jusqu'à son dernier jour, le fisc de l'ancien régime a fait usage du gibet, et c'est à lui qu'il faut attribuer les habitudes rigoureuses qui ont si longtemps dominé, depuis la Révolution, dans nos lois et nos institutions fiscales, ces saisies, ces gardes de nuit à cheval, ces bûchers où Napoléon se vantait d'entasser les marchandises anglaises.

J'ai montré ce qu'étaient les collecteurs et les contribuables à la fin du XVIIe siècle. Ouvrons des documents analogues pour la fin du XVIIIe siècle. « Nulle charge plus onéreuse que celle « de collecteur, chacun, par protection ou par privilège, « tâche de s'y soustraire. Dans les paroisses de second ordre, « ce sont tous de petits propriétaires et chacun d'eux passe à

« la collecte à peu près tous les six ans. Pour tous ces recou-
« vrements, ils sont responsables sur leurs biens, sur leurs « meubles, sur leurs personnes. En 1785, dans une seule « élection, en Champagne, 95 sont en prison. » Quant aux contribuables : « On procède par établissement de garnisons, « saisies, saisies-arrêts, saisies-exécution, ventes de meubles. « Dans la seule élection de Villefranche, déclare l'Assemblée « provinciale de la Haute-Guyenne, on compte 106 porteurs « de contraintes et autres recors toujours en chemin (1). »

L'intendant d'Orléans écrit, en 1784 : « On a vu avec effroi « dans les campagnes, le collecteur disputer à des pères de « famille le prix de la vente des meubles qu'ils destinaient à « arrêter le cri du besoin de leurs enfants (2). » Qui ne se rappelle le paysan des Confessions de *Jean-Jacques*, le prenant pour un collecteur et lui offrant un pain, vieux de quinze jours ? On a pu voir dans l'anecdote une boutade démocratique. « Tout taillable, dit l'Assemblée provinciale du Berry, « redoute de montrer ses facultés ; il s'en refuse l'usage dans « ses meubles, dans ses vêtements, dans sa nourriture, dans « tout ce qui est soumis à la vue d'autrui. M. de Choiseul-« Gouffier, voulant faire à ses frais couvrir de tuiles les mai-« sons de ses paysans, exposées à des incendies, ils le « remercièrent de sa bonté et le prièrent de laisser leurs « maisons comme elles étaient, disant que si elles étaient « couvertes de tuiles au lieu de chaume, les subdélégués « augmenteraient leurs tailles (3). »

Ce qui est vrai, à la fin du XVIIIe siècle, de la perception de la taille, levée directement, l'est *a fortiori* des impôts en ferme ou en régie. Le plus terrible de tous est encore le sel. Il faut ouvrir les grands ouvrages financiers du siècle dernier, Forbonnais, les mémoires de M. de Beaumont et surtout, dans

(1) Taine, *Origines*, 1 vol. 463-464.

(2) *Ibidem*, 466.

(3) *Ibidem*, 467. Forbonnais fait remarquer que ce régime terrible aggravait la séparation de classes en rendant les riches inexorables. 1er vol. 320. Les propriétaires du Languedoc trouvent excessif un salaire de 6 sols ; ils trouvent que le peuple gagne trop.

l'Encyclopédie méthodique, le savant dictionnaire de Rousselot de Surgy, pour avoir une idée de la perfection mécanique qu'avaient atteinte les gabelles, des privilèges, des abonnements, des exemptions, des extorsions, des crimes, de l'affreuse répression auxquels il donnait lieu. Le sel, en matière fiscale, remplissait à peu près la même fonction que l'alcool aujourd'hui. Plus indispensable à l'alimentation humaine, à l'élevage du bétail, il était tenu traditionnellement par le fisc comme le fondement séculaire de l'impôt indirect. Les Romains l'avaient déjà considéré et traité avec sévérité. Dès les premières années du XIVe siècle, il est l'élément principal des aides temporaires accordées au pouvoir royal ; dès lors sa perception revêt ce caractère atroce qu'il a gardé jusqu'en 1789. L'histoire du sel se confond ainsi avec la douloureuse histoire financière de la France. Ce condiment excellent, nécessaire, devient un monopole terrible, d'autant plus terrible qu'il est plus nécessaire. Non-seulement le Roi est le dispensateur unique du sel, mais il taxe lui-même les consommateurs d'après leur âge, leur groupement, leur condition ; il évalue la faculté de consommation et il fixe les prix à sa guise. Les agents du Roi ont, en outre, le droit de visite chez tous les particuliers ; ils les exercent comme les agents des contributions indirectes exercent aujourd'hui les marchands en gros de vins et d'alcools ; ils entrent à toute heure de jour et de nuit. « Je puis citer, dit Letrosne, deux sœurs qui demeu- « raient à une lieue d'une ville où le grenier à sel n'ouvre « que le samedi. Leur provision de sel était finie. Pour passer « trois ou quatre jours jusqu'au samedi, elles firent bouillir « un reste de saumure, dont elles tirèrent quelques onces de « sel. Visite et procès-verbal des commissaires. A force d'a- « mis et de protections, il ne leur en a coûté que 48 li- « vres » (1). Rousselot de Surgy évalue à 7,000 par an le nombre des saisies auxquelles donnait lieu ce terrible impôt. La contrebande était, en effet, organisée sur un pied aussi formidable que la perception. De chaque côté, deux armées,

(1) Sur Letrosne et ses ouvrages, voir le livre II.

deux véritables armées, celle des gabelous, celle des faulx-sauniers. Des chefs et des sous-officiers, plus féroces et plus madrés que les plus farouches chasseurs. La contrebande s'étendait aux aides, aux douanes, à tous les impôts indirects. La légende du contrebandier s'est éteinte en France; mais elle a été importante au XVIII[e] siècle. Le contrebandier a joué un grand rôle dans les luttes et les guerres de la Révolution. Par une contradiction singulière, il se fit royaliste et le gabelou républicain. La perception du sel, les gabelles avaient même revêtu un caractère scientifique. Les états de consommation étaient dressés de manière à servir de statistique de la population. Tout Français naissait consommateur de sel et était inscrit pour payer, dès qu'il aurait huit ans. Rousselot de Surgy nous a laissé deux états très curieux des dénombrements des naissances de 1770 à 1777 comparés aux dénombrements des consommateurs de sel. Il évalue à 68 millions le produit moyen de l'impôt pour 1790 dont 54 millions rentraient au Trésor. Les frais de perception et les bénéfices des fermiers étaient de 14 millions. Il y ajoutait 4 millions pour les sorties et les versements en contrebande. « Il est clair, « concluait-il, que l'impôt de la gabelle entraîne, au-dessus « du produit réel, une levée de 18,000,000 de livres. » Il continue ainsi : « Il subsiste sur les frontières du pays étranger, « sur les lignes qui séparent les pays sujets *à la gabelle* des « pays exempts ou traités avec modération, une milice tou-« jours en guerre ouverte avec les citoyens pour veiller à la « conservation des produits de la gabelle. A cet effet, elle « parcourt les campagnes, visite les maisons pour y faire les « perquisitions dont personne n'est exempt. Les malheureuses « victimes de cette guerre sont au nombre de 3,500 individus « qui, année commune, sont arrêtés et punis pour délit de « faux-saunage, savoir : 2,340 hommes, 816 femmes et 201 « enfants » (1).

Le vin n'était guère mieux traité que le sel. Toutefois, nul n'était obligé d'en boire. Le vin était encore, sauf dans quel-

(1) 2 vol., p. 327, *Gabelles*.

ques centres de production, un objet de luxe. On le poursuivait de très près; mais il eut été impossible de l'admettre dans le nécessaire, comme le sel. Le fisc se contentait donc d'exercer sans relâche le producteur et de taxer sa buvante. Au surplus, rien à ajouter à ce que Voltaire à dit des *rats de cave*, expression qui appartient au XVIIIe siècle.

Cette incurie et ces excès ont rencontré dans Adam Smith un témoin impartial et clairvoyant. Voici son témoignage :

« Dans les pays où les revenus de l'État sont affermés, les « fermiers sont, en général, les hommes les plus opulents; « leurs richesses seules suffiraient pour exciter l'indignation « publique, et la sotte vanité qui accompagne presque tou- « jours ces fortunes subites, la ridicule ostentation avec la- « quelle ils étalent pour l'ordinaire leur opulence, allument « encore davantage cette indignation. Le fermier du revenu « public ne trouve jamais trop de rigueur dans les lois desti- « nées à punir toute tentative faite pour échapper au paie- « ment de l'impôt.... En conséquence, les lois de l'impôt « deviennent de plus en plus cruelles. C'est dans les pays où « la plus grande partie du revenu public est en ferme qu'on « trouvera toujours les lois fiscales les plus dures et les plus « sanguinaires.....

« Quelquefois, non-seulement l'impôt est affermé pour un « prix fixe annuel, mais de plus le fermier a le monopole de « la marchandise imposée. En France, les impôts sur le sel « et sur le tabac sont levés de cette manière. En pareil cas, « le fermier lève sur le peuple deux énormes profits au lieu « d'un, le profit du fermier et le profit, encore bien plus « exorbitant, du monopoleur. Le tabac étant un objet de luxe, « on laisse chacun libre d'en acheter ou de n'en pas acheter « comme il lui plaît. Mais le sel étant un objet de nécessité, « on oblige chacun d'en acheter du fermier une certaine « quantité, parce que s'il n'achetait pas du fermier cette quan- « tité, il serait présumé l'acheter de contrebande. Les droits « sur l'une et l'autre de ces denrées sont excessifs. En con- « séquence, la tentation de fraudes est irrésistible pour une « foule de gens, tandis qu'en même temps la rigueur de la

« loi et la vigilance des employés font de cette tentation la « cause d'une ruine presque inévitable. La contrebande sur « le sel et sur le tabac envoie chaque année aux galères plu- « sieurs centaines de personnes, outre un nombre considé- « rable qu'elle conduit au gibet » (1).

Plus de deux siècles avant Adam Smith, Rabelais, dans l'une de ses pages les plus humoristiques et les plus profondes, avait tracé le tableau allégorique de l'administration du fisc au milieu du XVIe siècle. Rien *n*'avait été changé à la fin du XVIIIe siècle.

« Nous advisâmes dans un grand pressouer vingt ou vingt- « cinq gros pendars à l'entour d'un grand bourreau tout ha- « billé de verd, qui s'entreregardaient, ayans les mains lon- « gues comme jambes de grue, et les ongles de deux pieds « pour le moins, car il leur est défendu de les rongner jamais, « de sorte qu'ils deviennent croches comme rampons ou « rivereaux ; et sur l'heure fut amenée une grosse grappe « de vignes qu'on vendange en ce pays-là, du plant de « l'Extraordinaire. Si tost que la grappe fust là, ils la mirent « au pressouer et il n'y eust grain dont pas un ne pressurast « de l'huile d'or, tant que la pauvre grappe fut rapportée si « sèche et si espluchée qu'il n'y avait plus jus liqueur du « monde. »

« Or, nous comptait *Gaigne Beaucoup* qu'ils n'ont pas sou- « vent ces grosses là, mais qu'ils en ont toujours d'autres sur « le pressouer. « Mais, mon compère, dist Panurge en ont-ils « de beaucoup de plants ? Oui, dist *Gaigne Beaucoup* : voyez- « vous bien ceste là petite que voyet qui s'en va remettre au « pressouer ? C'est celle du plant des Décimes ; ils en tirè- « rent desjà l'aultre jour jusqu'au pressurage... Pourquoy « donc dist Pantagruel, la remettent-ils au pressouer. Pour « veoir, dit *Gaigne Beaucoup*, s'il n'y a point quelque omis- « sion de jus ou recepte dedans le marc. Et vertu de Dieu, « dit frère Jean, appelez-vous ces gens là ignorants ? Com- « ment diable, ils tireraient de l'huile d'un mur. Aussi font-

(1) *Richesse des nations*, livre V, chap. 2.

« ils dit *Gaigne Beaucoup*, car souvent ils mettent au pres-
« souer des chasteaulx, des parcs, des forêts, et de tout en
« tirant l'or potable. Vous voulez dire portable, dit Epistemon.
« Je dy potable, dist *Gaigne Beaucoup*, car l'on en boit céans
« maintes bouteilles que l'on ne beuurait pas. Il y en a tant de
« plants que l'on n'en scait le nombre. Passez jusques icy
« et voyez dans ce courtil; en voilà plus de mille qui n'atten-
« dent que l'heure d'estre pressurez : en voylà du plant gé-
« néral, voyla du particulier, des Fortifications, des Em-
« prunts, des Dons, des Casuels, des Domaines, des Menus
« Plaisirs, des Postes, des Offrandes de la Maison (1). »

Rabelais doit peut-être à Job(2) la comparaison du pressoir ; elle n'en est pas moins exacte pour la perception de l'impôt en France jusqu'à la fin du siècle dernier.

Telle est la véritable tradition de l'administration financière de l'ancien régime. Rabelais n'a fait qu'en exprimer le suc. Le plant de l'extraordinaire n'a jamais cessé d'être cultivé et il ne se porte pas trop mal depuis ces dernières années. Il avait reverdi sous le second empire ; il est en pleines fleurs sous nos yeux.

Quand on étudie les documents dans lesquels se trouve établie la situation financière de la monarchie en 1789, on éprouve un sentiment de surprise. On est étonné qu'une monarchie aussi ancienne, aussi illustre, la première maison royale de l'Europe, n'ait pu faire face à une situation financière qui serait aujourd'hui une bagatelle pour les ministres les plus timorés. Le tableau, dressé par Necker pour les États généraux, accusait, pour l'année 1789, 475 millions de recettes et 531 millions de dépenses. Il avait donc un déficit, dans le budget ordinaire, de 56 millions de livres. L'ensemble des dettes de l'État s'élevait à 4,467,478,000 liv., dont 1,056,000,000 liv., en tontines et rentes viagères. La charge annuelle de ces dettes était de 236 millions, qui figuraient dans le compte de Necker. Mais Necker avait masqué la vérité.

(1) Pantagruel. L. V, chap. 16.

(2) Ils expriment l'huile dans les celliers de leurs spoliateurs; en foulant le pressoir ils ont soif (Ch. 24, 8).

Sans doute, le déficit du budget ordinaire n'était de 56 millions ; mais d'une part, ce déficit, qui était permanent, avait lieu malgré un accroissement de 68 millions dans le produit des impôts et, d'autre part dans le budget extraordinaire, il y avait des échéances considérables. Ces échéances représentaient près de 1,200 millions. Les dettes de l'État ou du Roi se décomposaient de la manière suivante :

1,120,000,000 liv. Rentes perpétuelles ;
1,050,000,000 liv. Tontines et rentes viagères ;
1,160,000,000 liv. Offices et charges ;
126.000,000 liv. Emprunts des pays d'États ;
585,000,000 liv. Sommes exigibles à long terme ;
556,000,000 liv. Sommes exigibles à court terme.

Ce sont ces 941 millions qui ont obligé la Royauté à capituler. Elle a fait naufrage devant les récifs du budget extraordinaire. Elle s'est trouvée avoir épuisé son crédit. De 1776 à 1786 Louis XVI avait emprunté 1,647 millions. Le budget extraordinaire avait eu une autre conséquence. Il avait dévoré à l'avance les ressources du budget ordinaire. Le gouvernement royal avait exactement procédé comme procède, sous nos yeux, le gouvernement du Sultan. Toutes les sources, tous les revenus du budget extraordinaire avaient été engagés en garantie du budget extraordinaire. D'après le compte-rendu de Necker, publié en 1781, les revenus et les assignations se présentaient ainsi :

	Assignations	Revenus	Disponibles
	—	—	—
Receveurs généraux...	29.650.000	148.550.000	
Fermiers généraux....	77.573.000	122.900.000	
Régies générales......	33.097.000	42.000.000	
Régies des domaines..	3.900.000	42.000.000	
Postes et messageries.	12.108.000	12.120.000	
Revenus casuels......	3.978.000	5.170.000	
	150.256.000	372.040.000	221.784.000

Depuis 1781, ces assignations avaient augmenté ; la moitié seulement des revenus ci-dessus était disponible ; or, de tout temps, les impôts directs, sous l'ancien régime, sont rentrés difficilement. En 1789 plus de 80 millions étaient en retard.

De là les anticipations. Elles s'élevaient au 5 mai 1789, jour de l'ouverture des États généraux, à 172 millions pour l'année courante et à 90 millions pour 1790.

Le budget ordinaire, avec le déficit de 56 millions était donc un véritable trompe-l'œil; il ne donnait aucune idée de la situation. Pour bien la saisir, il faut se rappeler l'usage immémorial des reçus au comptant, les habitudes, les besoins de la maison royale, ceux des princes, de la cour et de cette multitude de familles qui, depuis des siècles, dépendaient de la Royauté et en vivaient. C'est le budget extraordinaire qui, depuis Richelieu, depuis Mazarin surtout, avait fait marcher la machine, mis de l'huile dans les ressorts, permis de gagner du temps, de satisfaire les princes et les courtisans, sans soulever le contribuable, de calmer le rentier écorché, d'entretenir le zèle ardent du traitant. Mais Necker, qui était plutôt un grand banquier qu'un ministre, et, après lui, Calonne, découragèrent entièrement ce zèle par l'excès même des emprunts. Ils se sont réciproquement accusés et justifiés devant l'histoire. L'histoire les a condamnés l'un comme l'autre; mais Necker est le plus coupable parce qu'il était le plus éclairé.

Louis XVI, malgré des ministres comme Turgot, avait porté le désordre et l'incurie à son comble. De 1783 à 1786, il emprunta 900 millions. Quand il dépose le bilan de la Royauté, il avait tout fait pour ajourner, comme le négociant qui clot ses livres, ce jour fatal, mais qu'il avait rendu inévitable. Sa faiblesse a trop servi d'excuse à ses fautes. Louis XIV a laissé deux milliards de dettes, mais il avait complété la France et tenu tête à l'Europe. Louis XVI était allé défendre aux États-Unis des doctrines qui allaient le conduire lui et sa famille à l'échafaud.

Rien de plus facile que de se rendre compte de la suite des faits et des fautes dans l'histoire financière et fiscale de l'ancienne monarchie. Les comptes-rendus de Mallet et les mémoires de Forbonnais donnent un tableau complet de cette histoire depuis Sully jusqu'au ministère du cardinal de Fleury. Les mémoires de M. de Beaumont, l'ouvrage de Rousselot de

Surgy, les livres de Necker, conduisent jusqu'en 1789. Sauf les dix premières années de Colbert, jamais l'ancienne monarchie n'a eu un budget ordinaire en équilibre et, pendant deux siècles, elle a pourvu au déficit par les ressources du budget extraordinaire. Aurait-elle pu, au moyen d'une réforme des impôts, remédier à cette situation? Certainement non. Les impôts étaient très mal répartis; mais ils n'en étaient pas moins excessifs. Par suite, ils n'étaient que plus désastreux. La violence du fisc provenait de l'abus de l'autorité royale pour prélever sur la production une part exagérée. Depuis la mort de Colbert, le gouvernement royal est devenu, comme il est resté, un gouvernement destructeur. Il consommait improductivement des sommes que la richesse de la nation ne pouvait fournir. Il a donc vécu sur le crédit au moyen du budget extraordinaire. De là cette barbarie dans ses exigences, ses banqueroutes et son naufrage.

Et il faut ajouter que l'autorité royale n'était pas seule à profiter de cette situation. Elle avait associé à ses jouissances, à ses excès et à ses fautes les classes supérieures qui, par suite, ont été soumises aux mêmes épreuves qu'elle, sans périr comme elle, car elles représentaient une partie intégrante de la nation, tandis que la royauté n'était qu'une institution, qu'une forme de gouvernement.

Les systèmes d'impôt, dans les divers États, peuvent, sans doute, être étudiés à part et comme séparés de la direction financière des États. Néanmoins, ils sont liés à cette direction par la plus étroite connexité, et quelle que soit la perfection d'un système d'impôt, cette perfection sera toujours compromise par une mauvaise direction, de même qu'une bonne direction pourra amoindrir les vices d'un système d'impôt défectueux. Mais une crise terrible est tôt ou tard inévitable, pour un peuple qui a conservé de la vitalité, quand à un mauvais système d'impôt se joint une mauvaise direction financière. Tel a été le cas pour l'ancien régime en France.

Au point de vue purement fiscal, l'ensemble des impôts prélevés, à quelque titre que ce soit, sur la production

et répartis entre les diverses classes de la société, pour les acquitter, comme pour les percevoir, représentent une somme de 951,987,000 l., qui se subdivisait, d'après la classification moderne des impôts, conformément au tableau ci-joint.

IMPOTS OU CHARGES	Directs	Indirects	Mixtes	Versés au budget du Roi
	Mille	Mille	Mille	Mille
Taille	75.500			75.500
Taille provinces	15.000			
Vingtièmes	61.500			61.500
Capitations	33.500			33.500
Retenues diverses	14.990			14.990
Abonnements des Etats	30.500			30.500
Pays d'Etats	30.870			
Dons du clergé			11.200	3.600
Diverses	7.900			
Domaines			52.000	47.000
Corvées	20.000			
Aides		59.000		59.000
Portes et voitures			12.800	12.800
Octrois		42.000		27.000
Loterie			10.250	10.250
Fermes et frais		187.700		187.700
Revenus casuels			6.300	6.300
Revenus divers		12.500		12.500
Incendie			4.500	
Droits féodaux	50.000	50.000		
Dîmes	133.000			2.900
Péages			2.500	
Epices			29.000	
Frais de poursuites			10.000	
Droits de ports			500	
Aides concédés		2.177		
Chancellerie			500	
Casuel religieux			16.400	
	472.760	353.377	155.950	585.050

Les impôts directs représentaient 472 millions, les impôts indirects 353 et les impôts mixtes 146 millions. Si on divise ces derniers entres le deux premières catégories, on obtient :

Impôts directs . . . . 445 millions.
— indirects . . . 426 —

Cette division n'offre pas beaucoup d'intérêt, parce que les éléments de comparaison manquent. D'une manière générale, toutes les classes supportaient les impôts indirects ; mais dans les impôts directs, la taille et les corvées étaient acquittées par d'autres classes que les nobles, prêtres et privilégiés; ces classes acquittaient également la majeure partie des droits féodaux. Par contre, la noblesse supportait aussi les dîmes.

Sous ces réserves, il ne résulte pas moins du tableau ci-dessus que l'impôt direct tenait une place plus grande dans le système d'impôt de la France qu'aujourd'hui.

CHAPITRE DEUXIÈME

DU SYSTÈME D'IMPOT DE L'ANGLETERRE AVANT 1789

Il n'y a pas d'Etat en Europe où les impôts indirects aient tenu, de temps immémorial, une aussi grande place qu'en Angleterre. Il est facile d'en déterminer les causes : d'une part l'étendue du commerce, provenant de la condition géographique ; d'autre part, le développement de certaines consommations sous un climat froid et humide ; enfin la constitution aristocratique de l'Etat.

L'impôt direct consistait en une taxe dite foncière, qui portait sur les revenus des terres, des maisons, de tous les capitaux, sauf ceux prêtés à l'État, les pensions et traitements civils. C'était la *Land tax*, de nom ; mais, en réalité, un impôt direct sur les revenus, sans y comprendre les profits non capitalisés de l'industrie et du commerce. Cet impôt variait de 1 à 4 schellings par livre. Il produisait un peu plus de 2,000,000 de livres. Assis, à l'origine, sur les déclarations des contribuables, il était devenu impôt de répartition, par suite de l'immuable fixité du taux. Il se décomposait ainsi :

Biens-fonds	1,907,920 L.
Pensions.	144,000 »
Biens-meubles	5.241 »

Il était donc, en réalité, un impôt direct sur le revenu foncier. Adam Smith nous apprend que la taxe foncière de la cité de Londres produisait 123,399 L., et celle de Westminster 63,092. Venait s'ajouter à cet impôt une taxe spéciale sur les maisons à raison du nombre de leurs ouvertures, variant de 1 schelling à 1 schelling et demi par ouverture. En 1763, le nombre des ouvertures était de 340,292. Adam Smith estime à 20 millions de livres la rente des terres à son

époque en Angleterre et en Ecosse; il porte le produit agricole total à 60 millions. La rente aurait représenté le tiers : proportion exagérée. Il ajoute que si cette production eût été l'œuvre de l'État, elle ne se serait pas élevée au quart du chiffre obtenu par la propriété privée et que par suite la population et la puissance du pays eussent été diminuées dans la même proportion. Il fait remarquer combien la fixité de cette taxe a été favorable aux progrès de l'agriculture anglaise, tandis que la variabilité annuelle de la taille a été une cause de ruine ou de retard pour l'agriculture française,

Comparant à la *Land tax* l'impôt en nature, prélevé sur le produit brut, soit en Europe comme les dîmes, soit en Chine, au Bengale et dans l'ancienne Egypte, il montre comment l'impôt territorial, fixe et payable en argent, est préférable pour la culture, la subsistance de la population et les ressources de l'État. Il fait également remarquer la supériorité du système d'impôt de l'Angleterre sur celui de la France.

Les impôts indirects consistaient :

1° Dans les droits de douanes qui produisaient 2 millions de livres.

2° L'impôt sur le malt ou drèche, donnant 75,000 livres.

3° Les droits d'accise sur la bière, le cidre, l'eau-de-vie, les liqueurs fortes, le thé, le café, le chocolat, le sel, tous les vins, la chandelle, les peaux, les cuirs, le savon, le papier, les étoffes de laine, les toiles, les soieries : produit 4,000,000 de livres.

4° Les droits de timbre, de postes, les licences des shopkeepers : produit 1,000,000.

Ainsi l'impôt direct représentait, sur un ensemble de recettes de 10 millions de livres, environ le cinquième, tout au plus le quart, à raison du droit spécial sur les portes et fenêtres.

Mais il faut ajouter à ces chiffres la taxe des pauvres et celles des villes et des chemins, c'est-à-dire les taxes locales proprement dites qui étaient acquittées, à peu près, dans les mêmes conditions que la Land tax, c'est-à-dire pour la plus grande partie par les revenus fonciers. La taxe des pauvres

s'élevait alors à 2,000,000 de livres, celle des chemins et dépenses locales à 1,000,000 au moins.

Par suite, sur 15,000,000 de livres de recettes (État ou taxes locales), l'impôt direct représentait un peu plus de 5,000,000 de livres.

A la fin du XVIIIe siècle, l'Angleterre, sous le rapport fiscal et financier, présente un contraste complet avec la France. Au surplus, à aucune époque de son histoire, l'Angleterre n'a eu un système d'impôt aussi défectueux et une direction financière aussi désastreuse que la France, depuis Louis XIV jusqu'en 1789. Le règne d'Élisabeth avait déjà jeté les bases de l'administration régulière des finances. Charles Ier, probablement sous l'influence de sa femme, essaya de faire prévaloir les idées françaises du bon plaisir royal. Mais la révolution de 1640 et celle de 1688 opérèrent un changement radical dont le gouvernement de Louis XIV ne saisit pas la portée. Les idées, les traditions, l'expérience financière de la Hollande s'implantèrent en Angleterre. Et dès lors s'ouvrit pour ses institutions fiscales et son administration financière une ère nouvelle. Ce n'est pas que de 1688 à 1789 des réformes importantes aient été accomplies. Les impôts restèrent à peu près les mêmes; mais les budgets furent régulièrement votés, les dépenses contrôlées, le crédit public fondé. La dette anglaise, accrue par les guerres contre la France et l'Amérique du Nord, s'élevait, en 1786, à 6 milliards de francs. C'était alors une somme énorme. L'Angleterre la supportait facilement, parce que l'ordre régnait dans les finances, parce que des impôts modérés, équitablement répartis, suffisaient à toutes les charges des budgets, parfaitement équilibrés. L'ordre dans les finances, la modération dans les impôts assurant le service régulier de la dette publique, l'Angleterre jouissait d'un crédit illimité. Avec une population et des ressources très inférieures à celles de la France, elle pouvait faire face beaucoup mieux à une dette de six milliards que la France à une dette de 4 milliards. La France se préparait à faire une banqueroute terrible après avoir gaspillé d'immenses ressources, l'Angleterre allait faire l'essai de son crédit et de sa puissance sur une échelle gigantesque.

Ce crédit et cette puissance avaient été étudiés et appréciés par un économiste de génie. Le livre d'Adam Smith était une sorte de révélation des lois qui président au développement économique des États. C'est dans ce livre que William Pitt puisait ses inspirations ; c'est là qu'il apprenait le maniement des impôts, des emprunts, des finances des États ; c'est là qu'il trouvait les éléments des réformes fiscales qu'il aurait accomplies sans les guerres de la Révolution.

La richesse des nations avait été, au surplus, précédée d'autres ouvrages, moins célèbres, moins connus, tels que ceux de Davenant, mais où se trouvait établie, avant la guerre de la succession d'Espagne, la comparaison des ressources réelles en temps de guerre, de la France, peuplée de 20 millions d'habitants et de l'Angleterre qui n'en comptait que 10 millions. Davenant affirmait, et ses prédictions se sont entièrement vérifiées, que le système d'impôt et l'administration financière de l'Angleterre, malgré la supériorité de la population et du territoire de la France, assuraient à l'Angleterre des ressources plus grandes. La maxime : faites de bonne politique pour-avoir de bonnes finances, a donc un revers : avec de bonnes finances, vous ferez de bonne politique.

CHAPITRE TROISIÈME

DES SYSTÈMES D'IMPOT DE L'ITALIE ET DE L'ESPAGNE AVANT 1789

L'Italie et l'Espagne sont soumises à peu près aux mêmes conditions climatériques. La culture du sol et le commerce maritime sont les deux grandes sources de leurs richesses. Elles ont, en outre, sous le rapport de la religion, des mœurs, des traditions historiques les plus intimes rapports. Leurs institutions politiques étaient, en partie, les mêmes, à la fin du siècle dernier.

Aussi leurs systèmes d'impôt offraient-ils les plus grandes ressemblances. De même qu'aujourd'hui, mais dans une bien plus grande proportion, les impôts indirects surtout ceux sur les denrées de consommation populaire, étaient leur principale ressource financière.

§ 1. — Italie.

Les États principaux de l'Italie étaient : le royaume de Naples, celui de Sardaigne, le grand duché de Toscane, celui de Milan et la république de Venise.

Les revenus du royaume de Naples s'élevaient à 26,800,000 livres tournois, sur lesquelles l'impôt direct ne fournissait pas au delà de 8 millions, au moyen d'une contribution générale, d'origine féodale, en partie foncière, en partie mobilière.

Tout le surplus était fourni par les droits de douanes ou les droits sur le sel, le tabac, la soie, le sucre, le fer et jusqu'à la chaux, les légumes et le blé.

Dans le royaume de Sardaigne, surtout en Piémont, il existait un impôt territorial, levé sur tous les biens-fonds, au

moyen d'un cadastre complet et représentant le cinquième du revenu. L'établissement de cet impôt a été l'un des grands actes politiques et économiques de la maison de Savoie au XVIIIe siècle. Mais cet impôt et les douanes ne suffisaient pas aux dépenses prévoyantes d'un gouvernement économe. Il avait fallu maintenir ou créer des taxes indirectes sur le sel, le tabac, les cuirs, la chandelle, les boucheries, sans compter la loterie.

Arthur Young évalue à 29 millions l'ensemble des recettes. Sur ces recettes les impôts indirects représentaient près de 22 millions. M. de Lalande les évalue seulement à 9,700,000 livres sur 16,500,000.

En Toscane, on comptait plus de 200 taxes de toute nature sur les denrées de consommation et les marchandises. En outre, le gouvernement levait une taxe directe sur les terres et les maisons, variable chaque année d'après des estimations arbitraires ; toutefois, il existait d'anciens cadastres. Biens nobles ou ecclésiastiques y étaient assujettis. A côté de cette taxe on en trouvait deux autres, l'une de même nature qui subvenait aux dépenses locales des communes et l'autre qui avait un caractère moins permanent et qui était perçue au profit de l'État. La Toscane passait pour le pays le moins imposé de l'Europe. Arthur Young, sans relever les impôts indirects, rapporte cette opinion.

Le duché de Milan l'était en tout cas davantage. En effet, ce petit État ayant été successivement occupé par les Français et par les Espagnols, les habitants avaient été successivement soumis aux systèmes d'impôt de la France et de l'Espagne, sans parler des impôts naturels ou traditionnels. Ainsi le Milanais jouissait de la taille réelle et personnelle. Toutefois, elle se levait d'après un cadastre et un tarif. La taille personnelle était fixe et n'était qu'une sorte de capitation.

Tous les autres impôts étaient des taxes indirectes, frappant tous les objets ou denrées de consommation :

1° Le terrible droit de mouture à raison de 2 livres 6 sols, la mesure de 150 livres de farine.

2° Un droit sur les fours ou boulangeries.

L'origine de ces taxes n'est autre que la riche production du blé dans le Milanais.

3° Un droit sur tous les vins, eaux-de-vie, liqueurs.

4° Un droit sur les huiles.

5° Un droit sur toutes les viandes, œufs, volailles, gibier et sur les boucheries.

6° Un droit sur le poisson, à raison des lacs de la Lombardie.

7° Un droit sur le bois, le charbon, les foins, tous les fruits, les peaux, les cuirs.

8° Des péages sur les chemins, les ponts, les rivières, les lacs, les canaux.

Étaient, en outre, soumis à la régie de l'État :

1° La vente, la distribution et l'achat du sel.

2° Le tabac et la poudre.

3° Les loteries et cartes à jouer.

4° Tous les jeux de hasard.

5° Les postes.

6° Le droit de chasse.

7° La soie écrue.

Sans compter toutes les douanes.

La bonté inépuisable du sol, le climat, l'activité des habitants résistèrent cependant à ce régime.

Les États du Pape n'étaient guère mieux traités.

1° Taille foncière réelle, d'après un cadastre.

2° Droit de mouture.

3° Droit sur le vin, le sel, la viande.

4° Droits de douanes très élevés, notamment sur la soie, ce riche produit du sol italien.

5° Octrois dans toutes les villes.

A Venise, les impôts étaient également bien lourds :

1° Taxe territoriale de 10 0/0 sur les biens affermés et de 8 0/0 sur les autres.

2° Taxe sur les maisons de 1 1/2 0/0 du revenu.

3° Taxe de 20 0/0 sur les revenus et pensions des fonctionnaires.

4° Taxe spéciale sur tous les bestiaux ;

5° Taxe de mutation entre-vifs de 1 1/2 0/0 de la valeur des biens vendus et par décès, et ligne collatérale seulement, ou entre mari et femme ou entre étrangers de 5 0/0 de la valeur ;

6° Taxes spéciales dites la taxe et le taillon sur les corporations ou confréries d'ouvriers ;

7° Taxes sur le sel, le tabac, les huiles, les vins ;

8° Droits de douanes ;

9° Monopole de la fourniture des bœufs à Venise. Droit de 18 livres tournois par bœuf ;

10° Enfin droit de mouture, avec droit d'entrée sur les blés dans les villes.

Comment ces législations fiscales n'auraient-elles pas épuisé l'Italie ?

§ 2. — L'Espagne.

La situation de l'Espagne était encore moins satisfaisante. Le système financier de l'État ne comportait pas de taxe directe proprement dite, surtout de taxe directe sur les revenus des domaines. La terre, en Espagne, était réputée noble ; par suite elle était exempte d'impôt.

Tous les impôts, à l'exception d'une capitation modique, payée par les habitants des bourgs et des villages, étaient des impôts indirects.

1° Le célèbre alcavala y cientos, sorte de droit de mutation sur toutes les choses mobilières et immobilières, vendues, échangées, négociées : ce droit était de 6 0/0. Le droit était payable dans les cinq jours sur la déclaration des parties. Les notaires étaient responsables des droits résultant des actes par eux reçus ;

2° Le droit de détail sur les vins, huiles et vinaigres, c'est un droit de consommation ;

3° Le droit sur toutes les viandes, soit débitées dans les boucheries, soit abattues à domicile ;

4° Le droit sur les papiers et les sucres ;

5° La taxe sur l'eau-de-vie payée par les municipalités ou villages au moyen d'un abonnement.

Les impôts directs étaient :

1° La capitation ;

2° Le neuvième de toutes les dîmes ; la moitié des annates et du revenu de tous les offices pour la première année.

Enfin ces taxes étaient complétées par les droits de douanes très élevés et très rigoureusement perçus, soit de province à province, soit aux frontières.

Venaient ensuite les produits des monopoles du sel, du tabac et de la poudre.

On comprenait dans les droits de douanes les droits de sortie sur les laines excellentes des troupeaux de mérinos.

Les impôts indirects s'élevaient à environ 120 millions de francs sur un budget de 130 millions.

On appelait rentes générales les produits des douanes, des annates, des monopoles et de l'eau-de-vie.

Les rentes provinciales comprenaient l'alcavala y cientos et les autres impôts de consommation.

Enfin les dîmes et la taxe de la bulle de la croisade composaient les tercias réales.

§ 3. — Le Portugal.

Le système financier du Portugal n'était pas le même que celui de l'Espagne.

1° *Impôts directs.* — Les dîmes qui appartenaient en très grande partie à l'État ;

2° Une taxe foncière représentant 4 1/2 0/0 du revenu des biens-fonds ;

3° Une taxe d'un dixième sur tous les revenus fonciers, commerciaux, industriels, pensions, appointements, gages, d'après des estimations faites devant le juge ;

4° Les droits d'enregistrement des actes ;

5° Le tiers des revenus des biens communaux ;

6° *Impôts indirects.* — Des droits sur toutes les boissons ;

7° Des droits de douanes.

L'ensemble des produits de ces impôts était évalué à 50 millions de livres tournois.

Ainsi les impôts directs dominaient en Portugal, de même que les impôts indirects en Espagne,

En Espagne, en Portugal, en Italie, le xviiie siècle a été une époque de grandes et fécondes réformes financières, sous l'influence du mouvement des idées françaises. Ce mouvement qui n'a pu modifier l'ancien régime de la France, qui a été impuissant à obtenir l'attention et surtout le concours de la monarchie des classes supérieures, a exercé, au contraire, en Espagne, en Portugal, en Italie, une action profonde qui a préservé ces trois peuples des malheurs et des fautes de la Révolution française ; des réformes fiscales considérables ont été entreprises avec succès ; une direction financière bien supérieure à celle de la France a prévalu à Madrid, à Lisbonne, à Florence, à Naples. Tout s'est renouvelé autour de la France et sous son action ; la France seule reculait de Colbert à l'abbé Terray et à de Calonne.

Même, avant ces réformes, les impôts étaient moins accablants en Espagne et en Italie qu'en France ; c'est une remarque sur laquelle Buckle a insisté avec raison (Histoire de la civilisation en Angletere, tome II). Mais, ce qui différait surtout, c'était le système de perception ; la barbarie de la perception française y était inconnue comme dans toute l'Europe.

CHAPITRE QUATRIÈME

DES SYSTÈMES D'IMPOT DES ÉTATS GERMANIQUES ET SCANDINAVES AVANT 1789

Ce qui caractérisait, avant 1789, et ce qui caractérise encore aujourd'hui ces États, dont l'importance est devenue si grande, c'est la prédominance, dans leurs systèmes financiers, des impôts directs sur les impôts indirects.

I. — Cités anséatiques.

Il n'existait que deux impôts : d'abord les droits de douane et ensuite une taxe directe d'un quart pour cent sur tous les capitaux. Cependant il était dû, à Hambourg, un impôt représentant $\frac{1}{34}$ des loyers des maisons.

Les droits des douanes étaient élevés.

Dans les cas pressants, on levait une taxe de capitation pour laquelle les contribuables étaient divisés en neuf classes.

II. — Autriche.

Les principales taxes étaient :

Un impôt direct sur les revenus des biens-fonds et des maisons ; il représentait un demi pour cent en moyenne pour les villes, mais plus du cinquième pour les biens ruraux.

Un impôt direct sur l'industrie, sorte de patente ; un impôt de capitation par tête.

Les fonds seigneuriaux ne payaient que la moitié des autres fonds.

Diverses taxes indirectes sur le sel, les boissons, la bière, les mines, le tabac, le papier timbré.

Les douanes.

Enfin un impôt de 10 0/0 sur les successions collatérales.

III. — Prusse.

Sur un budget de 22 millions, écus, les impôts directs produisaient 3 millions, les impôts indirects onze millions, les domaines et la poste sept millions. Ce sont les chiffres donnés par Mirabeau qui relève, avec raison, l'importance des produits des domaines pour la Prusse. La Prusse avait également développé l'impôt du timbre, devançant à ce point de vue les autres États de l'Europe. De même pour le tabac. Vers le milieu du XVIIIe siècle, le tabac fournissait déjà 2,500,000 écus à la Prusse, 7,500,000 à l'Espagne, et seulement 2,000,000 à la France. Quels progrès depuis !

Mais si la Prusse avait en quelque sorte devancé les autres États européens pour la bonne organisation et le rendement des impôts indirects, il n'en était pas de même pour les impôts directs qui avaient conservé un caractère militaire exagéré. Ils consistaient : 1° en une taxe foncière, ayant pour base un cadastre de biens ruraux ; 2° en un véritable impôt sur le revenu, fondement de l'Einkommensteuer.

IV. — Saxe.

Une taxe foncière d'après un ancien cadastre. Depuis, une taxe directe (Einkommensteuer) a été superposée à la taxe foncière. Cette seconde taxe porte sur tous les revenus.

Droits sur les brasseries, les boissons et le timbre.

V. — Bavière.

Une taxe directe (Steuer) sur les revenus fonciers, d'après un cadastre et un taux assez modéré pour laisser la faculté de l'élever.

Droits sur les brasseries, les boissons, les tabacs, le sel.

Lods et ventes.

Douanes.

VI. — Hanovre.

Il ne paraît pas qu'il y eut d'impôt direct dans l'électorat de Hanovre ; par suite, les impôts indirects étaient très nombreux.

Taxe sur les chevaux, les moutons, les mines.

Droits sur les boissons.

Subsides des États fournis par des impôts de consommation.

Droits de succession sur les biens roturiers.

Produits des salines.

Monopoles des postes.

Droits de douanes.

VII. — Suède.

1° Produits des Hémans ou biens-fonds de la couronne. Comme ces biens étaient très importants, on doit considérer les taxes qui les frappaient comme à la fois une redevance foncière et un impôt foncier. Les redevances variaient, mais l'impôt était fixe. Il s'élevait au dixième de la récolte en grains ; il était payable en nature ou en argent ;

2° Une capitation générale sur les roturiers de 24 sous par tête et sur chaque feu de campagne ;

3° Une seconde capitation, sur toutes les classes, de taux divers, destinée à payer les dettes de Charles XII ;

4° Le dixième du fer sur les terres de la couronne, le centième du fer produit ailleurs, le quart du cuivre, le trentième de l'alun, le tout payable en argent ;

5° Les mines d'argent ;

6° Les droits de timbre ;

7° Taxe sur les chevaux, les bestiaux ;

8° Droits de consommation sur toutes les denrées ;

9° Douanes.

VIII. — Danemarck et Norwège.

1° Dîme sur tous les grains, sur toutes les bêtes et bestiaux, dont un tiers pour l'État et le surplus pour l'Église ;

2° Quatre autres taxes payables en argent, mais dues sur la récolte en grains. Ces quatres taxes réunies constituaient l'impôt foncier réel ;

3° Un impôt de capitation, portant surtout sur les paysans et les ouvriers ;

4° Taxes sur les denrées de consommation ;

5° Douanes.

Ces impôts et surtout les moyens de perception étaient très-durs.

L'exemple de la Prusse exerce déjà une grande influence, en Allemagne, au XVIIIe siècle. La Prusse devient le centre de la Réforme ; Frédéric II impose ses victoires et ses idées. Le rachat des droits féodaux est commencé par lui. Ce rachat s'étend à tous les États de l'Allemagne.

Même influence dans les États secondaires. Les idées allemandes y remplacent les idées françaises.

Pour aucun de ces États, sauf les principautés tout à fait secondaires de l'Allemagne où persiste le règne du bon plaisir, on ne peut signaler des institutions fiscales aussi violentes ou une direction financière aussi redoutable qu'en France.

Il est intéressant, en outre, de remarquer l'importance des impôts payables en nature dans les États scandinaves. Ce mode de paiement indique une civilisation moins ancienne, des ressources moins grandes, une circulation monétaire inférieure. En parcourant les formes diverses revêtues par l'impôt dans ces divers états, on suit l'histoire de l'impôt lui-même, d'après les diverses étapes de la production, de la richesse et de la civilisation.

On touche aussi du doigt l'erreur qu'allaient essayer de propager les grands publicistes français, Fénelon, Vauban, Rousseau, l'impôt payé en nature. C'était proposer un recul immense dans la marche de la civilisation.

CHAPITRE CINQUIÈME

DES SYSTÈMES D'IMPOT DES ÉTATS SECONDAIRES AVANT 1789.

De ces États, le plus considérable par la richesse et l'influence avait été la Hollande. Mais la Hollande a subi, pendant le XVIII[e] siècle, la crise prévue par Jean de Witt. Son alliance intime avec l'Angleterre l'avait amoindrie. Fontenoy avait tempéré le traité d'Utrecht. Accablée d'impôts, succombant sous des dettes énormes, la Hollande avait perdu la suprématie et compromis son indépendance. Elle devait plus de 2 milliards à la fin du XVIII[e] siècle. Aussi avait-elle porté au plus haut degré les droits de consommation. L'excès de ces droits a été la cause principale de la décadence du pays, parce qu'il a détruit toute aisance dans le peuple.

1° *Impôts indirects.*

Droits d'accise sur toutes les boissons, les grains, les farines, les fruits, les pommes de terre, le beurre, le bois, le sel, le charbon, la tourbe, le savon, le tabac, les minerais, les métaux, les pierres, le poisson, le bétail, la viande.

Droits d'octrois dans toutes les villes sur les mêmes objets.

Droits de douanes : 1 p. 0/0 à la sortie, 2 p. 0/0 à l'entrée, ces droits étaient doubles pour les marchandises qui allaient en Orient ou qui en arrivaient.

2° *Impôts directs.*

1° Capitation sur les domestiques;

2° Taxe directe à raison de la consommation des denrées coloniales, thé, café, chocolat ;

3° Taxe de 10 p. 0/0 sur les appointements ;

4° Taxe proportionnelle sur les marchands de café, thé, chocolat ;

5° Taxe sur le bétail, notamment sur les vaches ;

6° Taxe sur les terres exploitées autrement qu'en herbages :

7° Taxe sur les maisons et les herbages de 2 1/2 p. 0/0 de leur valeur ;

8° Taxe de 1 1/2 p. 0/0 sur les obligations des provinces et des villes ;

9° Droit de mutation de 2 1/2 p. 0/0 sur le prix de tout immeuble, même droit pour les actes d'hypothèque ;

10° Droit de timbre ;

11° Droits de succession tarifés de 5 à 30 0/0 pour les successions collatérales ou les donations, un vingtième pour les successions en ligne directe ;

12° Droits sur les carosses et les chevaux de luxe ;

13° Droits sur les navires ;

14° Taxe foncière spéciale pour l'entretion des canaux et des digues ;

15° Produits de la loterie.

L'ensemble de ces impôts donnait 120 millions, somme relativement élevée. Comme ces impôts frappaient surtout les consommations, les campagnes sont restées riches ; mais les populations des villes se sont appauvries.

La Hollande est l'exemple d'une nation prospère, affaiblie par les dettes publiques et les impôts.

Au contraire la maison d'Autriche avait bien traité la Belgique. Elle y avait maintenu les anciennes taxes qui consistaient principalement dans les droits de douanes et l'impôt du vingtième, sorte d'impôt sur les revenus des biens fonds, des maisons, du commerce et de l'industrie.

En Suisse, les impôts étaient très légers ; ils différaient d'après les traditions, les institutions et la race des habitants de chaque canton ; c'est dans les cantons italiens qu'ils étaient le plus élevés ; c'est dans les cantons français qu'ils l'étaient le moins.

La Hollande est restée un pays riche, grâce aux progrès de ses colonies ; néanmoins elle ne s'est pas relevée de la longue décadence qu'elle a subie au siècle dernier. Elle avait entamé ses forces dans ses luttes contre Louis XIV ; elle les

a compromises au XVIIIe siècle par des efforts inutiles pour conserver en Europe une influence politique, disproportionnée avec son territoire. Elle a accablé les populations vaillantes qui avaient fait la nation si grande, au XVIe siècle ; les taxes ont été plus redoutables que les armées espagnoles. La Hollande est un des peuples qui ont le plus contribué par le commerce maritime, le développement colonial, les nouvelles méthodes financières, la transformation des banques et des assurances, à constituer l'ère actuelle de la civilisation. Elle a été, pendant deux siècles, un foyer prodigieux d'activité financière ; c'est elle qui a renouvelé tout le mécanisme économique de l'Europe ; eh bien, elle a lentement, obscurément perdu la grande place qu'elle avait acquise, sous le poids d'impôts qui, en épuisant les ressources de la population, ont paralysé ses efforts. Elle est le type des États qui, malgré des habitudes sages, des mœurs sévères, une haute culture intellectuelle, une pratique habile des finances, ont dépéri en subissant des prélèvements excessifs sur les profits, sur les salaires et en faussant les lois naturelles de la distribution, de la production et de la constitution de la richesse. Que penser dès lors des États imprudents, sans développement scientifique, sans expérience financière, dévorant, sans souci du lendemain, et au jour le jour, les épargnes arrachées à l'imprévoyance de la nation ?

« Le fardeau onéreux des impôts a été pendant les deux « derniers siècles, la cause réelle de la baisse des profits « dans les Provinces-Unies et du déclin de leur prospérité « industrielle et commerciale. Malgré la sévère et louable « économie des chefs de la République, les dépenses énor- « mes auxquelles elle fut assujettie dans la lutte contre l'Es- « pagne et ses conflits postérieurs avec la France et l'Angle- « terre, l'amenèrent à contracter une dette publique énorme, « dont les intérêts et les autres charges inévitables l'obligè- « rent à frapper d'impôts onéreux les denrées les plus indis- « pensables à la vie. Entr'autres droits on en avait établi de « très forts sur l'importation du blé étranger, sur la mouture « des céréales au moulin et sur le pain sortant du four. L'im-

« pôt atteignit toutes les sources de la richesse nationale et « il devint enfin si onéreux que c'était à Amsterdam un dicton « ordinaire : que chaque plat de poisson apporté sur la table « payait une fois aux pêcheurs et *six fois à l'État*. Le salaire « étant nécessairement élevé dans une proportion suffisante « pour mettre les travailleurs en état de subsister, le poids de « ces taxes énormes retomba presque entièrement sur les ca- « pitalistes. Et les profits se trouvant conséquemment abais- « sés au-dessous de leur niveau dans d'autre pays, la pros- « périté de la Hollande déclina peu à peu ; ses capitalistes « aimèrent mieux transporter leurs capitaux dans d'autres « pays que de les employer dans leur patrie (1). » Mac-Culloch a écrit cette belle page d'après le témoignage d'un publiciste contemporain des plus compétents, M. de Luzac, auteur lui-même d'un ouvrage qui a obtenu, au siècle dernier, une grande autorité. M. de Luzac affirme que : « Les capitalistes hollandais avaient placé dans les fonds pu- « blics d'Angleterre et de France, la somme très considérable « pour l'époque, de 1,500 millions de francs. » Il ajoute : « L'augmentation successive des impôts, que les paiements « des intérêts et les remboursements ont rendue indispensa- « ble, a détruit une grande partie de l'industrie, a diminué « le commerce, a amoindri ou fort altéré l'état florissant où « était autrefois la population, en resserrant chez le peuple « les moyens de subsistance.

L'exemple de la Hollande n'a été oublié ni par l'Angleterre ni par les États-Unis. De là la politique financière que ces deux grands États ont suivie après les guerres de la Révolution française et celle de la Sécession. La France a suivi une politique contraire. Si j'insiste sur le cas de la Hollande, c'est que, dans l'histoire économique et politique des peuples modernes, il est, à tous égards, d'une grande portée ; il n'y en a pas de plus instructif.

Le rentier hollandais est fort respectable, et de tout temps la Hollande lui a montré une légitime déférence, tout en lui appliquant les procédés de conversion ou de réduction que

(1) Mac-Culloch, *Principes*, 2e vol. 209.

le crédit et l'expérience financière des Hollandais a, depuis longtemps, mis en pratique. Néanmoins les ressources nécessaires au service des dettes de l'État et les dépenses de l'État, en vue d'un rôle politique supérieur à ses forces, ont imposé à la population des sacrifices qui ont ruiné sa puissance d'épargne. Le rentier hollandais a fait sur la production des prélèvements trop élevés et trop persistants. Ces prélèvements ont constitué la classe des rentiers, qui ne vaut pas mieux, qui vaut peut-être moins que celle des seigneurs féodaux. L'un des plus grands inconvénients des dettes excessives des États, c'est de constituer dans l'État une classe nouvelle qui peut vivre sans travailler et qui subsiste uniquement au moyen des impôts. Sous l'ancien régime, en France, du moins, on a eu le sentiment de cet inconvénient et on y parait par des banqueroutes périodiques. Jamais banqueroute n'a fait disparaître les rentiers. Seulement ils faisaient payer le risque couru. En Hollande, Etat républicain, on respectait tout autrement le crédit, la rente était plus répandue. Il en est de même aujourd'hui dans la plupart des États de l'Europe. Mais l'inconvénient, loin de disparaître, s'est aggravé ; jamais les prélèvements opérés au profit des porteurs de rentes n'ont été plus accablants ; jamais le nombre des *oisifs*, pour revenir au terme consacré au XVIII[e] siècle, n'a été plus grand ; jamais les classes productives n'ont eu à supporter plus lourd fardeau. La Hollande est entrée la première dans cette voie, si séduisante au début ; elle porte encore la marque des fautes qu'elle a commises.

LIVRE SECOND

DES THÉORIES SUR L'IMPOT

AU XVIIIe SIÈCLE

CHAPITRE PREMIER

DES THÉORIES SUR L'IMPOT AVANT LE XVIIIe SIÈCLE

C'est principalement à l'esprit critique de la France, à son génie à la fois novateur et retardataire, que les sciences économiques doivent les premières études théoriques sur l'impôt. Ces études ne remontent pas au delà du XVIe siècle. Elles ont été inspirées, avant tout, par le courant de liberté d'opinion qui le caractérise, et dont les Etats-généraux de 1484, de 1560, de 1576 et les Etats de Blois en 1588 ont été l'expression. Le grand mouvement de la Réforme ne leur a pas été étranger, surtout le côté politique et républicain de ce mouvement, représenté par Calvin, François Hotmann, et La Boëtie ; mais il remonte plus haut ; ses origines premières proviennent de la direction générale de la société française, depuis les premières années du XIVe siècle. Cette direction se manifeste par un double courant : d'une part, la société féodale, coupée en tronçons multiples, tend à se transformer en une société moins désunie, sous la suprématie royale ; d'autre part, des garanties nouvelles, qui ont, en partie, leur fondement dans la société féodale elle-même, sont demandées ou imposées au pouvoir royal. Les Etats-généraux qui se succèdent, à de plus ou moins longs intervalles depuis Philippe-le-Bel jusqu'à Louis XIII, sont les représentants et les agents de ce double courant qui se traduit par des impôts destinés

à hâter la transformation ou à assurer la défense de la société nouvelle et par des moyens de contrôle dans l'emploi de ces impôts.

Il y a lieu de distinguer plusieurs phases et plusieurs étapes dans ce mouvement, afin de bien comprendre le développement historique de l'impôt en France, les obstacles que la Royauté a rencontrés pour établir un régime uniforme, les traditions auxquelles remontent les théories fiscales du XVIIIe siècle et les évènements de la Révolution française.

Le point de départ de ce mouvement est la fin du XIIIe siècle, l'époque des réformes de saint Louis et de Philippe-le-Bel. C'est le moment où l'impuissance de la société féodale, telle qu'elle était organisée en France, à faire face à tous les besoins de la constitution de la nationalité française, se laisse entrevoir. Dès lors il s'opère une sorte de partage entre les droits féodaux, qui, du Xe au XIIe siècle, avaient représenté l'élément fiscal de la société. M. Clamageran a indiqué avec soin comment ce partage avait eu lieu ; quels droits avaient été attribués au pouvoir central ou arrachés par lui ; quels droits étaient demeurés dans les mains du seigneur féodal. Aussi la monnaie, les péages et douanes, la gabelle du sel, les aides sur les boissons, les régales, une portion des droits de justice, les amendes et confiscations, le sceau comprenant la régularisation des actes civils, judiciaires et administratifs furent détachés du domaine seigneurial pendant les XIIIe et XIVe siècles(1); mais ce n'est qu'au milieu du XVe siècle que l'impôt féodal, par excellence, la taille extraordinaire fut abolie et remplacée par la taille royale, ordinaire et permanente. La première phase de l'histoire de l'impôt en France s'étend de la convocation des Etats-généraux en 1301 aux Etats-généraux d'Orléans en 1439. Elle débute avec la demande d'une aide extraordinaire par Philippe-le-Bel ; elle aboutit à la taille permanente sous Charles VII. Elle est remarquable, au surplus, à d'autres points de vue. En effet, les Etats provinciaux et les Etats-généraux, tenus de 1355 à 1360, donnent lieu à une

(1) Histoire de l'impôt en France, 1er vol. in-fine.

grande manifestation politique qui témoigne que sous l'influence des événements de la guerre de Cent-Ans ou des rapports avec les républiques italiennes, notamment avec les banquiers lombards ou florentins, il avait dû se produire un mouvement d'idées, favorable à une organisation politique de l'impôt. Les Etats de 1355 enlèvent au pouvoir royal la levée et l'emploi de l'impôt. Des prud'hommes élus par les contribuables, tradition qui s'est conservée jusqu'en 1789, nominalement du moins, dans les pays dits d'élection, perçoivent l'impôt ; une commission spéciale en a l'administration. Sans doute cette intervention directe des Etats dans la gestion financière n'a pas prévalu, mais elle est à noter pour caractériser l'importance du mouvement politique et économique au XIV[e] siècle. Beaucoup de causes ne permettaient pas à ce mouvement d'aboutir : la permanence des Etats était impraticable sur un territoire aussi étendu, pour l'époque, que la France. Les classes sociales, un moment réunies par les fautes de la Royauté et les malheurs du temps, étaient, au fond, rendues irréconciliables par l'organisation même de la société féodale. Aussi les Etats ne parvinrent à s'entendre ni sur la nature, ni sur l'établissement de l'impôt. Ce fut aux impôts indirects qu'ils eurent recours, n'ayant pu se mettre d'accord sur l'impôt foncier. Les impôts indirects provoquèrent dans la population une réaction profonde contre les Etats. La Royauté apparut alors à toutes les classes comme un arbitre nécessaire. Telle a été, en effet, sa fonction historique.

Au point de vue de l'histoire de l'impôt, avant 1789, le règne le plus intéressant à étudier est certainement celui de Charles V. C'est Charles V qui a organisé les impôts indirects et leur administration. C'est lui également qui a jeté les fondements de la taille. Il la leva sous le nom de fouage, sans faire renouveler le consentement des États. Seulement, pris de scrupule, il y renonça sur son lit de mort, M. de Vuitry a traité à fond cette partie de l'histoire de l'impôt (1). Dès la

(1) *Etudes sur le régime financier de la France*, 2[e] volume.

fin du XIVe siècle, l'impôt indirect revêt en France le caractère qu'il a conservé jusqu'en 1789 et même plus tard.

Il en est de même de l'administration financière. Dès ses plus lointaines origines, elle a été un mélange inextricable de faiblesse et de violence, de rigueur et de caprice, avec un fonds de terreur. Dès Charles V, apparaissent tous les abus qui se multiplient avec François Ier, Henri II, Henri III et Louis XV. Le traitant existe déjà, et la vente des offices, et les emprunts, et les anticipations, et les exemptions d'impôt, seulement il ne s'agit encore que de l'impôt indirect. Quand le fouage deviendra la taille et que la taille sera un impôt direct permanent, les exemptions ne s'appliqueront qu'à la taille et peu à peu, sous l'empire du temps, les autres classes s'habitueront à payer les droits sur le sel, le vin et les traites.

L'exemption d'impôt pour le noble et pour le prêtre était alors un fait accepté par les autres classes et conforme, soit à leurs propres idées, soit à des traditions séculaires. Le noble (*miles*) payait de son sang, le prêtre de ses prières. Eh bien! ce partage a été fatal aux États généraux et aux institutions libres en France.

Cette situation, très clairement entrevue et mise à profit par Charles V, a résisté aux désastres de la première partie du XVe siècle. Les Etats de 1413 n'ont fait que régulariser, au point de vue administratif, les actes de Charles V. Le contrôle du parlement, l'organisation de la Cour des comptes furent acceptés, au milieu des malheurs et de l'anarchie du règne de Charles VI, comme des garanties suffisantes, la suppression de la taille féodale, comme un progrès qui valait tous les autres. Le mouvement politique, dont Etienne Marcel a été la haute personnification, s'affaissa, malgré sa puissance. Il dut reculer devant des événements ou des nécessités plus forts que lui.

Il laissa toutefois, dans les esprits, des traces profondes. Ainsi, même après Louis XI, sa fille dut convoquer les États de Tours, en 1484, pour obtenir une sorte de sanction du droit de lever la taille. Les États renouvelèrent leur consentement;

mais ils limitèrent le montant de la taille à 1,200,000 livres; ils décidèrent que le Roi serait tenu de les convoquer tous les deux ans; ils firent eux-mêmes la répartition de la taille entre les diverses provinces; ils renouvelèrent la prétention de lever, de percevoir et d'administrer l'impôt. L'un des serviteurs de Louis XI, esprit des plus clairvoyants, Comines, a, au surplus, très nettement rendu l'esprit de l'époque : « Y a-« t-il Roi ni seigneur sur terre qui ait pouvoir, outre son do-« maine, de mettre un denier sur ses sujets, sans octroy et « consentement de ceux qui le doivent payer, sinon par tyran-« nie ou violence. » (1) Philippe Pot, Jehan Masselin représentèrent et développèrent aux États les idées de Comines. Le courant du xive siècle s'était reconstitué. Ce courant a persisté pendant tout le siècle suivant. Les États-généraux de 1560, 1576, 1588, rendirent toute sa puissance au principe du libre consentement de l'impôt. Le mouvement de la réforme lui fut certainement favorable, et, par suite, la réaction catholique contraire. Mais les divisions de classes, entretenues avec soin par le pouvoir central, et les luttes religieuses ne permirent pas de faire définitivement prévaloir le principe du vote régulier de l'impôt. Aux États généraux de 1615, le prévôt des marchands de Paris Miron, admettait que les États n'étaient guère qu'un conseil et que le roi pouvait disposer des impôts à son gré. Bodin, lui-même, un tout autre esprit que Miron, reconnaît que le droit de lever l'impôt dépend de la puissance du souverain. Il substitue une question de fait à une question de droit. Au surplus, une autre cause paralysait l'initiative des États. C'était la reconnaissance, en fait, par le tiers État du privilège d'exemption d'impôt des nobles et des prêtres. En cela, le tiers État subissait l'influence des temps, influence à laquelle un libre esprit, comme Bodin, peut seul s'arracher. Aussi, quand, aux États-généraux de 1576, la proposition d'un impôt unique sur le revenu fut faite, en remplacement de tous les impôts, directs ou indirects, le tiers rejeta la proposition. Comme les nobles et les ecclésiastiques devaient de-

(1) Comines. Livre V, chap. IX.

meurer exempts de cet impôt unique, le tiers préféra conserver le chaos fiscal des impôts en cours que de tenter, à ses seuls risques, l'expérience d'une machine nouvelle, plus dangereuse peut-être que la taille, le taillon, la gabelle et les traites auxquels chacun était habitué.

Dès la fin du XVIe siècle, au surplus, il s'était produit un autre fait qui avait profondément modifié la situation. La noblesse, en partie, avait cessé de remplir le devoir militaire. Les anciennes familles féodales, pour la plupart, du moins (car il serait facile de citer des exceptions), l'accomplissaient encore ; mais les nouvelles familles féodales saisissaient toutes les occasions de s'y soustraire ou tout au moins de se faire remplacer. La plupart de ces familles étaient d'origine bourgeoise ou servile, c'est-à-dire entièrement étrangères aux habitudes guerrières. Elles répondaient fort mal aux appels du ban et de l'arrière-ban. De là les plaintes que reproduisent les députés du tiers dans toutes les réunions des États généraux sur ce que les nobles ne remplissent plus leurs obligations militaires. Ainsi, dans la famille de Montaigne, qui descendait tout droit d'un marchand de sel et de poisson salé, on constate que le père de Michel Montaigne fit assez allègrement deux campagnes en Italie ; mais que quand Michel Montaigne dut payer de sa personne, il avoue franchement n'avoir pu s'y accommoder.

L'exemption du clergé ne donnait pas lieu aux mêmes protestations.

L'exemption des prêtres était une tradition romaine, immémoriale. Elle remontait aux édits de Constantin qui avaient exonéré les ecclésiastiques des charges municipales. Cette exemption a été le fondement du recrutement du clergé et l'un des instruments de la propagation du christianisme. Elle donna lieu aux plus grands abus (1) ; mais elle n'en a pas moins été nécessaire.

Cette situation a été la cause profonde de l'impuissance des États-généraux : nobles, prêtres, bourgeois, se réunis-

(1) Martha, *Études morales*, p. 253.

saient pour délibérer séparément ; mais, en matière fiscale, en réalité, le tiers seul comptait, car seul il payait les impôts directs. Dès que sur trois ordres, un seul devait payer, que telle était même l'idée de l'ordre payant, le tiers État préférait encore avoir affaire au Roi qu'aux nobles et aux prêtres. Aussi le plus grand acte, l'acte décisif de la Révolution française a-t-il été la réunion des trois ordres. Ce jour là seulement la nation n'a fait qu'un corps, elle a pu délibérer, elle a pu voter, elle a pu agir, parce que tous les intérêts étaient devenus communs.

Bodin, le précurseur hardi de Montesquieu, a été, vers la fin du XVI[e] siècle, l'organe le plus autorisé de ce courant, en même temps que le premier théoricien financier de la France et même de l'Europe. Elu député du Vermandois pour le tiers aux États-généraux de 1576, il y a représenté, avec autant de liberté d'esprit que d'autorité, l'ensemble des idées de la société du XVI[e] siècle qui, à bien des égards, s'est montrée supérieure à la société française du XVII[e] et du XVIII[e] siècle. Bodin est le citoyen d'un État libre ; c'est presque un chef de l'opposition dans une monarchie parlementaire.

Il prit rapidement une situation prépondérante dans la direction des États et fut même accusé de les manier à son gré. Il se prononça pour la paix intérieure, la liberté des cultes et probablement en faveur de l'établissement d'une taille unique, sorte d'impôt sur le revenu qui aurait remplacé tous les impôts. En tout cas il propose cet impôt dans le chapitre premier du livre sixième de *la République*. Cette taxe unique fut rejetée par le tiers.

L'année suivante Bodin publiait l'une de ses deux grandes œuvres ; les six livres de *la République*, Paris 1577. Ce livre eut un immense retentissement. Par son titre, par les matières traitées, par l'ordre et la méthode apportés dans la composition, par un style clair, vigoureux, imagé comme celui de Montaigne, mais surtout par une allure indépendante, presque républicaine et par l'emploi, même à l'excès, de la méthode comparative avec les écrivains anciens que Bodin connaît à fond et les histoires modernes, ce livre correspondait,

en effet, admirablement au mouvement des idées politiques, financières, économiques du XVIe siècle. Le XVIIe siècle, sous l'influence de la réaction monarchique, n'a laissé aucun ouvrage de cette nature. Aussi *la République* de Bodin se répandit-elle immédiatement dans les États protestants. Bodin eut la satisfaction de constater lui-même qu'on l'expliquait aux élèves à l'université de Cambridge. L'ouvrage de Bodin comprend six livres. Dans le premier et le troisième, Bodin recherche les principes de la souveraineté et des divers pouvoirs; dans le second, il étudie les diverses natures et formes des gouvernements et, dans les trois autres, les causes des révolutions intérieures qu'ils subissent. Bodin devait reprendre ce grand sujet dans son célèbre ouvrage : *La méthode historique*. Il y montre les mêmes qualités et les mêmes défauts : la hauteur, l'originalité des vues et de vastes connaissances, mais une prolixité et une surabondance de comparaisons qui obstruent sa marche et accablent le lecteur. C'est l'usage du XVIe siècle. Rabelais et Montaigne s'y sont soumis, mais sans s'y asservir.

Le chapitre deux du sixième livre est intitule *Finances*. Il y est entièrement consacré. C'est peut-être le chapitre le plus clair et le moins encombré. Bodin recherche quelles sont les sources du revenu public dans tous les États, car sa pensée n'abandonne jamais la méthode comparative, et spécialement en France. Il en trouve sept : le domaine, la guerre, les dons des sujets, les pensions des étrangers, la traffique, la douane et les emprunts. Il remarque :

1° Que de tout temps et dans tous les États, le domaine public est une très importante source de revenus et que par suite il doit être inaliénable. C'est la dot de la monarchie. Il y comprend, d'après la tradition de la Royauté française : duchés, marquisats, comtés, baronnies, seigneuries, fiefs, quint, requint, relief, rachapts, lots, ventes, saisines, censives, amendes, aubaines, confiscations, et, dit-il, autres droits seigneuriaux. Il insiste avec raison, sur la fonction du domaine public, prouve qu'il ne se confond nullement avec la dynastie ni la royauté, maintient que la royauté a déjà aliéné pour 50 millions (valeur de son époque) du domaine ;

2° Que les guerres et les colonies ont été souvent une des principales sources du revenu public, ce qui est parfaitement exact. Rome a vécu longtemps sur la guerre et l'Espagne grâce à ses colonies, comme il le fait observer ;

3° Que les dons directs des sujets sont une des plus anciennes sources financières des monarchies ; il aurait pu dire la plus ancienne forme de l'impôt. Il rappelle le coup d'État de Darius qui transforma en impôt fixe en argent les dons en nature des Perses ;

4° Que la traffique est une vilaine et pernicieuse source quand elle consiste à créer et à vendre des offices, mais qu'elle peut prendre une grande importance en constituant des monopoles, en faisant le commerce, comme Venise l'a pratiqué, en fabriquant et revendant des produits. Ce qui est le cas dans beaucoup d'États contemporains, notamment pour les tabacs, les poudres, le papier timbré, et spécialement pour les manufactures que le gouvernement prussien exploite ;

5° Que les pensions sont aussi une source de revenus. Bodin fait allusion aux pensions servies aux Suisses, pensions qui ont été pratiquées sur une grande échelle dans la Grèce ancienne et même par l'empire romain ;

6° Que les douanes (Resve, haut passage, traite foraine) sont un excellent moyen de faire finance. Bodin se prononce pour des droits élevés d'entrée et de sortie ; il admet que l'élévation du droit sera supportée par les étrangers ; il accepte le principe de la guerre des tarifs ; l'étranger est un ennemi.

7° Si ces diverses sources de revenus sont insuffisantes, reste l'emprunt. Toutefois Bodin n'admet l'emprunt que dans les cas extraordinaires (quand Annibal est aux portes de Rome) et à charge d'un remboursement immédiat. La constitution d'une classe de rentiers perpétuels lui a échappé. A cet égard, il donne les plus curieux renseignements sur l'influence que les banquiers florentins exerçaient en France, sur les agissements de la Banque qu'ils avaient fondée à Lyon et sur la voie funeste dans laquelle ils avaient engagé la monarchie française. Cette influence s'est maintenue jusqu'en

1789; la monarchie française est tombée avec un banquier de Genève, pour premier ministre. Bodin écrivait en 1577 : *La ruine des princes et de leurs finances est de prendre à intérêt* : cette prédiction s'est réalisée à la lettre pour la royauté française. Elle peut s'appliquer à la plupart des États.

Mais que faire quand les sept sources des finances ne suffiront pas au fonctionnement de la République? Bodin accorde qu'on ait alors recours à l'impôt. Il distingue les impôts en impôts ordinaires et extraordinaires, casuels. Ce qui lui donne l'occasion de passer en revue les divers impôts pratiqués, en France, de son temps. Sur l'ensemble de ces impôts il conclut par une observation unique, mais décisive : « Vray « est que les Romains se monstraient en cela plus justes, car « il n'y avait alors à Rome que les riches (consulat de Vale- « rius) ou roturiers (plébéiens) qui portassent les tailles (le « cens), et le menu peuple en fut deschargé *et nous voyons « qu'il n'y a que les pauvres qui paient et les riches en sont « affranchis*. Ainsi il est admis que les villes riches, la no- « blesse et l'État ecclésiastique restent du tout deschargés « sur le menu peuple. Il faut que les tailles soient réelles « comme en Languedoc et en Provence. Le noble et le rotu- « rier, le prestre et le laboureur y paient les charges des « terres taillables. *La loi n'exempte ni pontife, ni noble et « autres gouvernements.* »

Cette égalité de l'impôt, comment l'établir? Relisez le chapitre premier du même livre, *de la censure* ; Bodin va vous l'indiquer à propos des dénombrements que les censeurs, chargés d'établir le cens et de répartir l'impôt, faisaient à Rome. Chacun devra faire la déclaration de ses biens, chacun paiera d'après les cadastres dressés, au sol la livre, sans avoir égard ni aux familles, ni aux personnes, ni aux terres. Ces bases posées, Bodin multiplie les citations grecques et latines. Cependant il prévoit des objections ; (on a dû les lui faire aux États-Généraux de 1576 ;) ce sont les mêmes que celles que M. Thiers devait développer, trois cents ans plus tard, devant l'Assemblée nationale. Bodin répond : « De dire « qu'il n'est pas bon qu'on sache le train, la traffique, la né-

« gociation, des marchands, qui gist bien souvent en papier « et en crédit; qu'il n'est pas bon aussi qu'on esvente le « secret des maisons et des familles. Je réponds qu'il n'y a « que les trompeurs, les pipeurs, et ceux qui abusent des « autres qui ne veulent pas qu'on découvre leur jeu, qu'on « entende leurs actions, qu'on sache leur vie. Mais les gens « de bien, qui ne craignent pas la lumière, prendront toujours « plaisir qu'on cognaisse leur état, leur qualité, leur bien, « leur façon de vivre. »

L'ouvrage de Bodin fut suivi en 1581 du « *Trésor des Thrésors de France* », par Froumenteau, du « *Mirouer des Français*, 1582 », et du « *Cabinet du Roy de France.* » Mais le livre de Froumenteau, qui a seul quelque intérêt, n'est qu'un essai d'inventaire financier de la France, par diocèse. Cet inventaire contient une ébauche de budget des recettes et des dépenses, avec des explications fort curieuses sur la situation financière et les impôts de l'époque ; c'est un tableau de l'ancien régime, donnant une idée assez exacte de ce mélange confus de taxes, de subventions, de redevances, de confiscations, d'aliénations, d'emprunts, de tout genre, qui a caractérisé, jusqu'en 1789, l'administration financière de la France. C'est un ouvrage curieux de statistique : ce n'est pas un livre de théorie. Il n'en est pas de même de la République de Bodin. Bodin passe en revue les diverses sources de l'impôt ; il se prononce pour l'égalité de l'impôt et l'abolition des privilèges ; il maintient le droit du vote de l'impôt ; il traite des impôts directs et indirects, des taxes sur les objets de première nécessité, des droits à l'importation ou à la sortie des marchandises ; il accepte l'impôt sur le revenu. En un mot, il aborde la plupart des questions que l'ancien régime n'a jamais résolues, qui nous agitent encore et qui ont formé les éléments de la science des finances. Dans l'histoire économique de la France, il faut parcourir 150 ans pour rencontrer un esprit aussi bien trempé. Quelle distance entre la *République* et l'*Histoire du commerce de France* ou les *Thrésors et richesses pour mettre l'Etat en splendeur* de Laffemas ! Dans son traité de *La Monnaie*, 1615, Montchrestien aborde plu-

sieurs des questions économiques de son temps, notamment celle relative aux progrès des manufactures, à la navigation et au commerce des colonies; mais, au point de vue financier, il ne soulève qu'une question, celle de l'inégalité de traitement fiscal entre les marchandises étrangères importées et les produits de l'industrie nationale.

Vers la même époque, Boulanger, de Loudun, publiait son traité des impôts du peuple romain. Boulanger ne fait pas de théorie; mais les rapprochements qu'il établit entre les impôts romains et les impôts de la France de son temps sont pleins d'intérêt. Boulanger insiste, avec raison, sur l'ancienneté de la tradition fiscale. Aussi il lui arrive parfois de la suivre en Grèce et même chez les Perses, en Egypte.

Les seuls ouvrages, dans la littérature économique de l'Europe, que l'on puisse rapprocher de la *République* de Bodin, sont ceux de Petty et de Davenant. Toutefois dans son livre intitulé : *A Discourse on taxes and contributions of trade commerce*, Petty s'est placé à un autre point de vue que Bodin. C'est un marchand ou plutôt un *merchant*, c'est-à-dire un commerçant (ce qu'il ne faut pas confondre) qui écrit. Bodin est avant tout un libre esprit, un homme politique et un théoricien. Aussi Petty est-il descendu plus avant dans la matière financière : il soulève les problèmes presque insolubles de l'incidence et de la répercussion des taxes foncières, de l'effet des droits prohibitifs à l'entrée et à la sortie, de l'exagération ou de la modération des taxes indirectes.

Ainsi, dès la fin du XVIe siècle, plusieurs des questions les plus délicates que soulève la science fiscale, la limite du nécessaire, l'intervention de l'Etat dans la production et la distribution de la richesse par des droits d'entrée ou de sortie, l'équilibre entre les diverses formes de l'impôt étaient déjà agitées. Bodin et Montchrestien représentaient, en réalité, la véritable tradition nationale, la tradition des institutions féodales primitives et des Etats généraux, en même temps que le grand mouvement d'idées politiques auquel la Réforme a donné lieu en France. La réaction monarchique et catholique du XVIIe siècle comprima ce mouvement pendant

tout un siècle. Il fallut pour lui rendre sa force les malheurs de la seconde période du règne de Louis XIV.

Les ouvrages de Davenant sont d'une très grande importance dans l'histoire de l'économie politique (1). Ils attestent l'influence considérable exercée par la Hollande sur la société anglaise et la haute expérience financière à laquelle les Hollandais s'étaient élevés pendant les XVI et XVIIe siècles ; c'est la Hollande qui a repris et continué la tradition financière de l'Italie au moyen-âge. Davenant fait remarquer, un siècle avant Adam Smith, un demi-siècle avant Montesquieu : 1° que les peuples libres peuvent payer davantage que les autres ; il compare, 150 ans avant Buckle, la Hollande et l'Espagne sous le rapport des ressources ; 2° que toute la force des Etats est dans leur puissance et leur liberté de production ; 3° que les grandes dettes épuisent les ressources des peuples les plus riches, d'où la nécessité de les rembourser ; 4° que les systèmes d'impôt ont une influence directe sur la répartition de la richesse et par suite sur le travail.

Abordant la comparaison des forces respectives de la France et de l'Angleterre, avant la guerre de la succession d'Espagne, il remarque qu'en temps de paix, l'Angleterre paie moins que la France, mais qu'en temps de guerre, elle pourrait supporter plus de sacrifices. C'est la révélation du secret de l'histoire financière de la lutte de la France et de l'Angleterre de 1702 à 1815. Et il en donne la raison. Dans les grandes monarchies, dit-il, le parti dominant est riche, vit dans l'abondance et contribue rarement aux charges de l'Etat, qui retombent sur le corps de la nation et le condamnent à la misère. Aussi il montre qu'avant la guerre de la ligue d'Augsbourg les dettes de la France, de l'Angleterre et de la Hollande étaient représentées par les proportions suivantes : 84, 44, 17,1, et après la paix de Ryswik, par 100, 17,5, 25. C'est que l'Angleterre avait fait, pendant la guerre, un effort bien supérieur à celui de la France ou à celui de la Hollande.

(1) Essay on ways and means of supplying the war 1695. Discourses on the public revenue of England, 1698.

Les mémoires de Davenant sont accompagnés de tableaux, de statistiques du plus grand intérêt sur les revenus de l'Angleterre à la fin du XVII[e] siècle, sur l'administration financière (management of public revenue), sur le mode de gestion des impôts par affermage ou perception directe. Il évalue, de son temps, le revenu de l'Angleterre à 44 millions de L. S. ou 1,100 millions, provenant 500 millions de l'industrie et des salaires, 350 millions de la production agricole et 250 millions du commerce. Il résume l'ensemble de ses idées sur la nature de la richesse des Etats par une formule qui a probablement fourni à Adam Smith le titre de son livre : *The wealth of nations arises from, the labour and industry of the people*. Enfin Davenant, plus de 50 ans avant les physiocrates, présente une théorie générale de la répercussion économique de l'impôt, précisément celle que les physiocrates devaient propager à leur tour et dont ils lui ont peut-être emprunté la première idée. « Toutes les taxes, quelles qu'elles « soient, sont, en dernier ressort, une charge sur la terre, et « quels que soient les moyens de les percevoir, elles affec- « tent la terre de la même façon que les impôts directs sur « la terre. Ainsi l'accise frappera toujours si lourdement les « agriculteurs qu'ils y seront eux-mêmes particulièrement « intéressés. » Il en conclut, comme les physiocrates, qu'il faut diminuer les impôts sur les consommations ; mais, moins logique qu'eux, il accepte les droits d'accise, très nombreux et très variés à son époque, en Angleterre, parce que, d'après lui, ce sont encore les impôts les moins inégaux.

Pour apprécier l'originalité et la valeur des ouvrages de Davenant, il suffit de se reporter aux travaux des économistes français au XVIII[e] siècle. Davenant traite des revenus et des impôts de l'Angleterre avec une entière liberté ; exactement comme les économistes de la fin du XIX[e] siècle s'occupent des finances de la France. Ce n'est que, dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle, qu'il a été possible aux économistes français, et encore avec l'assentiment direct ou secret de la censure, non pas de discuter ou de présenter des théories sur les impôts, mais d'accompagner leurs projets de chiffres,

ayant quelque autorité. Ainsi les comptes-rendus de Mallet, si utiles pour connaître les finances de la France, pendant le règne de Louis XIV, n'ont été publiés qu'en 1790. C'est que les révolutions de 1640 et de 1688 avaient tout modifié en Angleterre. Elles y avaient implanté, comme en Hollande, les principes de la Réforme, c'est-à-dire la libre discussion, le contrôle du pouvoir, les idées et la pratique de la liberté politique, l'étude de la science financière, l'application des méthodes qui avaient fait la prospérité des républiques d'Italie et la puissance de ces *gueux* qui, après avoir vaincu Philippe II, devaient faire reculer Louis XIV. Aussi Davenant insiste-t-il sur les rapports entre la nature des institutions politiques et le système des impôts. Il devance en cela Montesquieu, comme il a devancé Adam Smith.

Enfin, Jean de Witt a laissé dans ses mémoires quelques remarques d'un intérêt général au point de vue financier. Il prédit la décadence de la Hollande par l'excès des impôts (Livre premier, chapitre XII). Il signale les dangers des impôts sur le capital à propos de l'impôt du vingtième des successions et du 200e denier de tous les biens. « Cela ne « regarde pas les marchands et ouvriers des manufactures; « mais cela regarde les plus anciens habitants, les gentils- « hommes, les rentiers et gens de distinction qui font le « plus petit nombre dans un pays et cependant ce sont eux « seuls qui portent ce furieux fardeau et sont par là hors « d'état de faire de la dépense et de faire valoir et augmenter « les marchandises dans ce pays, si bien qu'il est nécessaire « qu'ils soient déchargés par tous les moyens possibles. »

Sully, Richelieu, Colbert ont conçu sur les impôts, à leur époque, des projets de réforme qu'ils ont été, Colbert surtout, impuissants à accomplir. Sully était plus intègre que novateur. S'il put adoucir la charge de la taille, s'il parvint surtout à mettre de l'ordre dans la dépense comme dans la recette, il augmenta beaucoup la proportion des taxes indirectes qui s'éleva de 54 0/0 à 72. Richelieu a suivi à peu près le même courant d'idées; seulement il avait dans l'esprit plus de hardiesse que Sully. Représentant du clergé aux Etats-généraux

de 1614, il n'a jamais oublié entièrement les doléances et les réformes auxquelles il s'était associé. Les Etats avaient demandé la diminution et le règlement des tailles, la refonte des gabelles, des traites foraines et des aides, Richelieu avait préparé des projets à peu près conformes aux vœux des Etats. Il les a mentionnés dans son testament politique. Il semble comme Sully, avoir donné la préférence aux impôts indirects qui portaient sur tous les contribuables. Il entreprit même de modifier les tailles qui ne frappaient pas les privilégiés. Il fit rendre (janvier 1634) un édit portant règlementation de la taille et revision de toutes les exemptions, notamment des exemptions, invoquées par les fonctionnaires et les bourgeois anoblis des villes ; ce même édit, adoucissant les moyens de perception, interdisait la saisie des bêtes, des charrues, etc ; mais cet édit ne put être exécuté. Il devançait le mouvement des idées. Richelieu n'insista pas. Les nécessités politiques dominaient tous ses projets. Il aurait tout sacrifié au parachèvement de la nationalité et à l'établissement de la monarchie absolue. Le montant des tailles fixé à 1.800.000 livres sous Charles VII, porté à 4.700.000 par Louis XI, ramené à 18.000.000 par Sully, s'éleva à 43.700.000 livres à la mort de Richelieu.

Sully avait été le ministre de la grande noblesse, Richelieu celui de l'Eglise, les classes moyennes produisirent le leur avec Colbert. L'œuvre de Colbert a été, avant tout, une œuvre d'ordre, de réglementation. Ce qu'il a voulu établir c'est l'ordre là où règnait la dilapidation ; améliorer la situation financière de la monarchie, en diminuant les dépenses, en augmentant les recettes, sans trop innover, tout au plus restreindre les exemptions des tailles, telle a été l'idée de Colbert. Il aurait voulu abolir les douanes intérieures et les reporter toutes sur les frontières. Il n'a pu même y parvenir. Colbert n'est pas un libre esprit comme Bodin ; les traditions puissantes des États-généraux lui sont plus étrangères qu'à Sully et qu'à Richelieu ; c'est le ministre laborieux, intègre, mais réduit à l'initiative, permise dans une monarchie absolue. Colbert parvint cependant à ne pas élever les tailles au dessus

du niveau qu'elles avaient atteint sous Richelieu ; les impôts indirects produisirent 65 millions au lieu de 45.

Quand on parle des réformes fiscales de Colbert, il faut entendre des réformes de l'ordre administratif, une comptabilité plus sérieuse, un contrôle plus efficace du rendement des taxes, un maniement plus habile des fonds, une économie d'une vigilance infatigable, le désir de ménager le contribuable. Ainsi de 1661 à 1683 Colbert augmenta le rendement des impôts de 28 millions de livres et diminua les frais de perception de 29 millions ; ensemble 57 millions. D'un autre côté il n'augmenta les dépenses que de 35 millions. Il eut donc des excédents, ce qui lui permit de rétablir le crédit du Trésor, de régler l'arriéré et de faire face à tous les besoins d'une époque prospère, mais il n'opéra que des réformes de détail. Les réformes fiscales étaient, dès Louis XIV, impraticables, parce qu'elles ne pouvaient s'opérer qu'en dégrevant les classes surchargées et en rejetant les charges sur les classes exonérées.

Le meilleur document à consulter sur l'administration de Colbert, c'est le compte-rendu de Mallet, secrétaire de Desmarets, Mallet fait toucher du doigt le caractère de cette administration. Il montre comment, de 1560 à 1660, le plus grand désordre a régné dans les finances ; comment l'ordre y est apparu avec Colbert, les ressources, la prévoyance, l'apaisement ; comment, dès sa mort, le désordre, la dilapidation, le chaos, la pénurie et la violence ont reparu, pour se perpétuer, avec quelques alternatives de répit ou de banqueroute, jusqu'en 1789.

Machault et Turgot, les seuls contrôleurs généraux, pendant le siècle suivant, qui aient eu le sentiment profond de la nécessité d'une réforme et la volonté de l'accomplir, Turgot surtout, succombèrent devant la coalition des intérêts, qui devaient être atteints. Il y a mieux. Sauf quelques grandes familles, enrichies par les faveurs royales ou les confiscations, la noblesse, la magistrature, les fonctionnaires vivaient dans une aisance modeste, parfois dans une gêne secrète. Eux, acceptaient seuls le pouvoir absolu, l'intolérance catholique ; ils étaient déjà les principaux soutiens du Roi ! Tout le tiers-

état était défavorable, avec parfois des tendances républicaines. Robert Peel et l'aristocratie anglaise ont pu subir ou accepter une grande réforme fiscale dans un état libre, prospère, puissant, où tous les éléments sociaux présentaient une harmonie durable ; mais la situation n'était pas la même en France. Précisément, parce qu'elle était seule, isolée, omnipotente, la Royauté se trouvait impuissante.

CHAPITRE SECOND

DES THÉORIES SUR L'IMPOT AU XVIIIe SIÈCLE EN FRANCE

I. La réaction contre l'ancien régime

Il semble que l'on ait exagéré la soumission que le gouvernement de Louis XIV a obtenue. Des documents nouveaux permettent de reconnaître que ce gouvernement, si populaire dans ses premières années, a rencontré, soit de la part des populations, soit de la part des particuliers, des résistances secrètes, présage des attaques qui devaient aboutir à la crise de 1789. On retrouve dans Pascal, dans la Bruyère et surtout dans La Fontaine des traces évidentes de cette résistance qui s'étendit avec les excès et les fautes du gouvernement. Quoique la majorité catholique de la population fut défavorable aux Huguenots, il n'est pas certain qu'elle ait approuvé les mesures atroces, employées pour exécuter la révocation de l'Édit de Nantes. Ces mesures n'ont été égalées que par les actes les plus odieux de la Convention. Avec ces mesures concordèrent les charges de la guerre de 1688, les épreuves de celle de la succession d'Espagne et la révolte des Camisards. Cet ensemble d'évènements produisit, avec le temps, sur les esprits un de ces revirements profonds qu'il est bien rarement accordé aux gouvernements de conjurer, lorsqu'il leur est donné de les prévoir. Nul doute que Louis XIV, dans les dernières années de son règne, années si tristes, mais

toujours dignes, n'ait eu la secrète appréhension des changements qui se préparaient.

Fénelon, Vauban, Boisguillebert ont été, du vivant même de Louis XIV, à des titres différents, les interprètes, ou plutôt les précurseurs de ce mouvement qui, par des étapes successives, représentées par Montesquieu, Quesnay et Rousseau, devait avoir son couronnement et sa sanction dans les réformes de l'Assemblée constituante.

La nation était loin de les apercevoir encore. Malgré les guerres de Louis XIV, elle était restée monarchique. Elle avait conscience de la grandeur politique de l'œuvre à laquelle elle avait concouru avec une infatigable persévérance; elle avait oublié ou momentanément délaissé, les traditions du xve et du xvie siècles ; elle obéissait sans frémir. Les résistances restaient secrètes ; elles ne provenaient encore que d'une minorité imperceptible, sans écho extérieur, bien que redoutées et redoutables. La nation ne les soutenait pas, ne les comprenait pas encore. Toute discussion ayant cessé depuis la fin de la Fronde, tout courant politique ayant disparu, la nation s'était absorbée dans les évènements militaires, dans le développement des lettres, des arts, des sciences. L'industrie manufacturière avait fait, sous Louis XIV, de grands progrès ; ces progrès furent une compensation aux souffrances de l'agriculture. Aussi la nation se releva très rapidement après la paix d'Utrecht. Le gouvernement restait accablé par des finances en désarroi ; les ressources de la nation même n'étaient pas compromises. Il suffit de quelques années de paix pour les refaire.

A Versailles, on n'était pas optimiste, parce qu'on voyait les choses de plus près. On savait que le silence solennel de la nation cachait des résistances particulières, des haines irrémissibles, des ruines nombreuses. On se rendait mieux compte des dangers de la situation des finances et d'un réveil de l'opinion publique. Il s'était formé, même avant la paix de Ryswick, une sorte de petite cour réformatrice, libérale, dont Fénelon était l'âme, les ducs de Beauvilliers et de Chevreuse le conseil, le duc de Bourgogne le héros, et dont

Saint-Simon a été l'historien. On y étudiait, on y préparait, avec sincérité, les éléments d'une réforme, reconnue inévitable. C'est de ce foyer que sortit le plan du grand inventaire dressé, à la fin du xviie siècle, par les intendants. La France comptait alors 20 millions d'habitants. Elle offrait les plus grandes ressources, mais elle était entravée, dans son développement économique, par l'arbitraire du gouvernement et par un système d'impôts défectueux. L'arbitraire du pouvoir et les impôts modifiaient la distribution naturelle des produits du travail, soit par des dépenses excessives, soit par des prélèvements au profit de quelques classes privilégiées. L'inventaire des intendants ne pouvait que constater les faits relevés dans la correspondance de Colbert et dans celle des contrôleurs généraux. De là ces inégalités de province à province, ces changements subits dans l'état agricole ou l'industrie, ces villes tout à coup dépeuplées.

La guerre de la succession d'Espagne vint couper court aux travaux et aux projets du duc de Bourgogne. Elle porta au comble l'anarchie des finances, le poids et l'inégalité des impôts ; mais elle n'ébranla pas le gouvernement royal. La paix d'Utrecht fut, en réalité, le couronnement glorieux, la consécration par l'Europe de la nationalité française. La nation en eut le sentiment. Aussi Louis XIV fut-il plus soutenu par l'opinion publique dans la guerre de la succession d'Espagne que dans celle de la ligue d'Augsbourg. Deux faits, au surplus, attestent la puissance des liens qui unissaient encore la France à la royauté. Ce sont les deux visas avec banqueroute que le Régent put, à quelques années d'intervalle, apposer sur les créances de plus d'un million de personnes. Le premier visa, opéré à la mort de Louis XIV, eut lieu avec une sorte d'empressement patriotique ; 712 millions appartenant à 4410 personnes furent vérifiés et 409 millions de bénéfices réduits à 219. Cinq ans plus tard, en 1721, après la chute du système de Law, nouvelle réduction. 511,000 porteurs déposèrent au visa pour 2,200 millions de papiers, qui furent réduits d'un quart. Un témoin oculaire raconte que cette opération eut également lieu sans soulever de plaintes. Néan-

moins, l'attitude de la foule n'était plus la même. A l'empressement avait succédé le silence. Le courant de l'opinion ne se modifia que dans la génération qui suivit la régence. Au surplus, ces réductions frappaient principalement les classes privilégiées. Forbonnais nous a laissé le tableau du paiement des rentes en 1715 sur l'Hôtel-de-Ville de Paris et des billets sur les receveurs généraux. Ce tableau donne une idée de la distribution de la fortune mobilière, à cette époque, entre les diverses classes :

	Rentes sur l'Hôtel de Ville	Billets des Receveurs généraux
	—	—
Princes et gens titrés..........	1.086.762 L.	
Nobles........................	3.251.227	6.068.614
Officiers militaires............	1.989.767	
Magistrats supérieurs.........	4.094.227	
id inférieurs	5.333.137	4.537.452
Officiers royaux........... ..	1.416.594	692.441
Haute-Eglise.................	2.429.152	520.812
Commerçants.................	1.992.144	10.837.967
Artisans......................	1.302.435	10.645.028
Prêtres et religieux...........	3.508.982	
Hommes d'affaires............	453.732	28.707.700
Étrangers....................	1.251.947	137.000
Trésoriers		1.731.467

D'après ce tableau, les commerçants et les artisans ne possédaient encore que le dixième des rentes sur l'Hôtel-de-Ville et que le tiers des billets des receveurs généraux. Il est présumable que les valeurs, soumises au visa en 1716 et 1721, se distribuaient à peu près dans les mêmes proportions entre les diverses classes de la société.

D'autres causes contribuaient à maintenir l'opinion. Le gouvernement de Louis XIV avait été, pendant un demi-siècle, un gouvernement secret, n'associant en rien le pays à ses actes, redoutant la moindre manifestation, ne tenant jamais compte de lui, entièrement séparé de lui, travaillant à sa grandeur sans le lui dire et ne lui demandant que des soldats, de l'argent et le silence. Il y eut, sans doute, à la

mort de Louis XIV, comme un sentiment de délivrance. Le pays comprit vaguement que la main de fer qui l'avait contenu venait de disparaître ; mais l'opposition, la réaction ne se produisirent que dans les sphères supérieures du gouvernement, entre les derniers fidèles de Louis XIV, ses légataires, ses serviteurs personnels, ses bâtards d'un côté, et les représentants de la cour réformatrice du duc de Bourgogne, les parlementaires, qui, d'un autre côté, purent croire, un moment, qu'ils avaient trouvé leur homme dans le Régent. La nation demeura étrangère à ce mouvement.

Le gouvernement de Louis XIV avait, en outre, tenu la main à augmenter, et, dans tous les cas, à ne pas amoindrir la séparation entre les diverses provinces. Cette séparation avait précisément l'un de ses meilleurs points d'appui dans l'organisation de l'impôt. Les pays d'État et les pays d'élections, les pays à grandes gabelles et les pays à petites gabelles, les frontières des traites ou douanes entre les cinq grosses fermes, les provinces étrangères et les provinces réputées étrangères, formaient autant d'États dans l'État. Il n'y avait pas de routes, ou des routes mal entretenues, un service postal insuffisant. Les communications étaient donc difficiles, rares, coûteuses.

Avant Richelieu, avant Louis XIV la réunion des États généraux, les assemblées provinciales, les mouvements de la cour qui habita les bords de la Loire pendant plus d'un siècle, les derniers jours de la vie seigneuriale, les agitations de la Réforme, les guerres religieuses elles-mêmes, avaient prolongé, jusque dans le premier quart du XVIIe siècle, la vie publique du pays. Rabelais, Montaigne, Bodin, La Boetie y ont pris part. Tout change avec Richelieu, tout change surtout quand Louis XIV s'installe à Versailles et que toute personne qui n'est pas à la cour, dans un cabanon d'entresol, est considérée comme exilée. Toute vie publique s'éteint; Molière joue, Bossuet parle, Bourdaloue prêche, Rigaud et Lebrun peignent, Mme de Sévigné écrit, Saint-Simon compose ses mémoires, La Bruyère ses portraits, Racine ses tragédies pour la cour. C'est alors comme une perpétuelle représenta-

tion, présidée par Louis XIV, offerte au pays, qui y assiste de loin et silencieux (1).

A la mort de Louis XIV, le pays était donc entièrement étranger à ses propres affaires. Il les connaissait moins que du temps de Jean-le-Bon, de Charles VI ou d'Henri III. Il ignorait l'extrême gêne et la plupart des excès du gouvernement de Louis XIV ; il n'en avait que des soupçons vagues, imparfaits. Le gouvernement inspirait tout autant la terreur que la confiance. On redoutait sa violence, sa force, sa vigilance. Chacun vivait alors strictement renfermé dans la sphère d'une fonction héréditaire ou d'une destinée immuable, courbé respectueusement devant l'intendant ou le subdélégué, trouvant dans son ordre, sa corporation, son seigneur domanial un refuge, et dans la foi chrétienne, une suprême résignation.

Personne ne connaissait les recettes et les dépenses, le montant des impôts, les moyens de les percevoir, les extorsions des traitants, les bénéfices des fermiers, l'état des dettes du Roi, les correspondances des intendants, des contrôleurs généraux, les résistances sourdes. Quiconque n'appartenait pas à l'administration, ne possédait aucun document. Et Vauban lui-même, Vauban qui avait dirigé la lutte contre l'Europe, en était réduit à ne se servir que des calculs ou des enquêtes provenant de son initiative particulière.

La réaction n'est survenue qu'au XVIII[e] siècle. Le signal en a été donné, du vivant de Louis XIV, par quelques hommes de cœur qui, comme Fénelon, comme Vauban, comme Boisguillebert ont sacrifié leur situation à leurs convictions. Aucune entente entr'eux. Ils ont agi séparément, chacun d'après ses inspirations, ses observations, ses renseignements personnels. Tous étaient animés du plus réel dévouement envers le Roi et la royauté. Ils croyaient ardemment servir leur

(1) Buckle a tracé un tableau très vif de cet état de choses : *Histoire de la civilisation en Angleterre*, tome II. Il remarque combien les éléments de la première partie du règne de Louis XIV sont supérieurs aux élements de la seconde, et combien est profonde la décadence à partir de la paix de Nimègue.

cause ; seulement ils ne confondaient plus cette cause avec celle du pays, Fénelon surtout. Ils avaient vu tant d'abus, tant de souffrances, tant de malheurs à côté d'un luxe si extraordinaire, un étalage si coupable de tant de jouissances et d'orgueil, qu'une appréhension anxieuse et grave pour Fénelon, secrète pour Vauban, les avait pénétrés. Ils ne pensaient pas qu'une telle situation pût se prolonger. Fénelon avait vu le peuple de près dans ses visites pastorales. Il aimait à venir se reposer au foyer du paysan, souvent il s'asseyait, dans les champs, au milieu des moissonneurs, et il obtenait leurs confidences. Vauban en faisait de même dans ses inspections, Boisguillebert dans le bailliage de Rouen. C'étaient des esprits supérieurs et sincères, dirigés par les sentiments chrétiens les plus élevés. Fénelon et Vauban comptent parmi les hommes qui ont le plus honoré l'humanité.

Ils ont, sans doute, donné l'élan au mouvement révolutionnaire ; ils ont commencé l'attaque contre l'ancien régime ; ils ont été les premiers chefs de cette opposition formidable qui a renversé la monarchie et qui, malgré nos diverses révolutions, gronde encore parfois sourdement dans le fond de nos populations urbaines et rurales. Mais les progrès de l'humanité sont à ce prix. L'ancien régime a eu quelques occasions très heureuses, pendant la crise de la Réforme, à l'avènement de Louis XVI, de se modifier lui-même. Toutes les tentatives ont échoué. Comme Buckle l'a fort bien démontré, il était devenu un obstacle absolu au développement de la civilisation française dès le milieu du XVII[e] siècle, ce qui est attesté par la Révocation de l'Édit de Nantes, les scandales de la cour de Versailles, les persécutions contre toute liberté religieuse et scientifique. L'histoire même passait pour une science dangereuse. Il fallait donc ou que la France devînt une sorte de Turquie ou que l'ancien régime fût renversé. Il y a des révolutions légitimes, inévitables. C'est ce qui explique comment la France a montré tant de patience, notamment au XVIII[e] siècle. Sous l'influence précisément des idées que Fénelon, Vauban, Montesquieu avaient répandues, elle a tout renouvelé autour d'elle, conservant, quant à elle, le mécanisme fiscal le plus absurde et le plus odieux.

Le plus grand malheur de l'ancien régime, c'est d'avoir rendu la Révolution si terrible. Fondé sur des intérêts implacables, qui jamais n'ont consenti à désarmer, qui ont renversé tous leurs adversaires, qui ont condamné les États généraux, Colbert, Machault, Turgot à l'impuissance, qui ont désespéré jusqu'à l'abbé Terray, jusqu'à de Calonne, il a dû sombrer tout entier, dans une catastrophe mortelle pour lui, mais dangereuse pour le pays.

Les réformes, les révolutions ne se préparent pas avec la soumission aux usages et aux idées en cours; elles se font au nom d'idées nouvelles, de théories à peine comprises parfois, mais dont les germes, résultat de l'œuvre des siècles, n'en existent pas moins dans les esprits. *Télémaque*, la dîme royale, le *détail* de la France ont d'abord été traités, par Voltaire même, comme chimériques. Ils n'en ont pas moins frayé la voie à Montesquieu, à Rousseau, à Turgot, à Voltaire lui-même; et ce sont leurs disciples qui, à l'Assemblée constituante, ont dépassé les vœux et les vues de Fénelon et de Vauban.

L'initiative de ces deux grands hommes a donc été, au plus haut point, bienfaisante. Ils ont, sous un gouvernement redoutable, su prendre la responsabilité de l'arrêter dans les voies où il compromettait toute la destinée de notre pays, de notre civilisation, de notre race. Ils ont ravivé, en France, les traditions nationales, tout en produisant des théories nouvelles et fécondes que le temps a acceptées.

Buckle, après avoir présenté un tableau remarquable de la décadence de la Société française à la fin du XVIIe siècle, (1) affirme que la réaction contre le gouvernement de Louis XIV et l'ancien régime, est due à l'influence des idées anglaises. Il attribue cette réaction à Voltaire et à Montesquieu. Buckle s'est trompé. L'influence de Vauban et de Boisguillebert a été limitée ; elle n'en a pas moins été réelle; mais l'influence de Fénelon a été immense. Montesquieu n'a attaqué l'ancien régime que dans l'*Esprit des Lois* et avec des ménagements infinis, cinquante ans après Télémaque.

(1) *De la civilisation en Angleterre*, t. 2, chap. XII.

C'est Voltaire qui a écrit le panégyrique de Louis XIV. Boulainvilliers, qui a précédé Voltaire et Montesquieu, n'a lui même écrit que 25 ans après Fénelon, 15 ans après Vauban et Boisguillebert. Sans doute, à la fin du règne de Louis XV, les idées anglaises ont exercé sur la société française une certaine action ; mais cette action a été comme insensible sur le courant de la société française elle-même. Aussi, dans l'Assemblée constituante, les idées anglaises n'ont pas prévalu. Quesnay, Rousseau, Turgot, Mirabeau, c'est-à-dire les hommes qui ont fait la Révolution, n'en subissaient pas l'influence. Fénelon, Vauban, Boulainvilliers ont été leurs précurseurs. La réaction est provenue de la France elle-même. Elle n'a eu aucune origine étrangère. Voltaire, si habile à la propager, eût été impuissant à la conduire. Elle n'est pas née au hasard, ni sous l'influence d'un peuple étranger, ou du génie d'un grand homme ; elle est sortie du fonds même de la nation, de ses idées, de ses épreuves et de ses traditions historiques.

Les notes laissées par Desmarets permettent d'avoir une idée très nette de l'administration financière de la dernière période du règne de Louis XIV. Quand Desmarets fut appelé, *in extremis,* au contrôle général, la dette flottante s'élevait à 482,844,666 livres ; soit trois fois le montant des recettes ordinaires brutes et six fois le montant des recettes nettes. De 1708 à 1714, les dépenses furent en moyenne de 220 millions de livres et le produit net des impôts de 75 millions. Le déficit annuel était donc de 145 millions par an, valeur d'aujourd'hui 217 millions environ. Desmarets n'a ajouté aucune appréciation. Il se contente de dire qu'en 1709 et 1710, l'agriculture française fut extrêmement éprouvée ; mais sa correspondance comme contrôleur général, le mémoire qu'il écrivit en 1686, ne laissent aucun doute sur ses sentiments : « Jamais on n'a parlé avec tant de raison de la misère des « peuples et il suffit de voir quelques provinces pour en être « convaincu. La cause du mal est ancienne et le temps l'a « augmenté. La France considérée, en général est cependant « un climat heureux ; c'est un pays fertile qui produit en

« abondance des denrées et des marchandises nécessaires « aux pays voisins. » Il signale comme causes de cette misère : 1° L'augmentation des impôts; 2° le nombre des privilégiés ; 3° les excès des troupes ; 4° les bénéfices des traitants. Il en oublie une, l'assiette et la perception de l'impôt.

Qu'on songe aux souffrances que les populations durent endurer, depuis la mort de Colbert, pour soutenir, pendant trente ans, un gouvernement comme celui de Louis XIV, secret, arbitraire, dispendieux, violent, sans scrupules, fondé sur le luxe, la guerre, le privilège et la terreur.

C'est ce que savait Fénelon ; il écrivit *Télémaque*.

§ 2. Fénelon.

Télémaque a été la première manifestation de l'esprit du XVIII[e] siècle. Jamais roman n'a obtenu plus de succès. Sous une fiction antique, présentée avec un charme de style inimitable et une liberté d'allures qui annonce les *Lettres persanes* à une société élevée dans les traditions grecque et romaine de Corneille et de Racine, *Télémaque* est à la fois la critique du gouvernement existant et la peinture du gouvernement qui devrait exister. Il excite et il satisfait en même temps l'esprit d'opposition et l'imagination chimérique de la nation. Salente est le royaume modèle où Idoménée applique les maximes politiques nouvelles ; la limite du pouvoir des Rois, la paix, la préférence donnée à l'agriculture sur l'industrie, le développement du commerce maritime, la liberté absolue du commerce, les colonisations intérieures, le contrôle des fortunes, les règlements sévères contre le luxe, l'immutabilité des classes, le partage des terres vacantes, la culture des vignes limitée, le vin interdit.

C'est une réforme complète ; c'est l'antithèse de Versailles. « Le monde entier est occupé à observer un seul homme à « toute heure et à le juger en toute rigueur. Ceux qui le jugent « n'ont aucune expérience de l'état où il est ; ils n'en sentent « point les difficultés, et ils ne veulent plus qu'il soit homme, « tant ils exigent de perfections de lui. Un roi, quelque bon et

« sage qu'il soit, est encore homme. Son esprit a des bornes, « et sa vertu en a aussi. Il a de l'humeur, des passions, des « habitudes, dont il n'est pas tout à fait le maître. Il est « obsédé par des gens intéressés et artificieux ; il ne trouve « point les secours qu'il cherche. Il tombe chaque jour dans « quelque mécompte, tantôt par ses passions, et tantôt par « celles de ses ministres. A peine a-t-il réparé une faute qu'il « retombe dans une autre. Telle est la condition des rois les « plus éclairés et les plus vertueux » (1).

« Mettez des taxes, des amendes et même, s'il le faut, « d'autres peines rigoureuses sur ceux qui négligeront leurs « champs. Toute la campagne refleurira ; Cérès se couvrira « d'épis dorés ; Bacchus, foulant à ses pieds les raisins, fera « couler, du penchant des montagnes, des ruisseaux de vin « plus doux que le nectar. Les creux vallons retentiront du « concert des bergers qui, le long des clairs ruisseaux, join- « dront leurs voix avec leurs flûtes pendant que leurs trou- « peaux bondissant paîtront sur l'herbe parmi les fleurs, sans « craindre les loups. »

L'idole étant ainsi sapée dans sa base, par la révélation de sa faiblesse, Mentor indique à Télémaque les règles de la politique nouvelle :

« Faites tout le contraire de ce qu'on fait communément. « Les princes avides et sans prévoyance ne songent qu'à char- « ger d'impôts ceux de leurs sujets qui sont les plus diligents « et les plus industrieux pour faire valoir leurs biens ; c'est « qu'ils espèrent d'en être payés plus facilement. Renversez « ce mauvais ordre de choses qui accable les bons, qui récom- « pense le vice, et qui introduit une négligence aussi funeste « au Roi même qu'à l'État. Mettez des taxes, des amendes, « et même, s'il le faut, d'autres peines rigoureuses sur ceux « qui négligeront leurs champs, comme vous puniriez des « soldats qui abandonnent leur poste dans la guerre ; au con- « traire, donnez des grâces et des exemptions aux familles « qui, se multipliant, augmentent à proportion la culture de

(1) Livre X.

« leurs terres. La profession de laboureur ne sera plus mé-
« prisée, n'étant plus accablée de maux. On reverra la char-
« rue en honneur maniée par des mains victorieuses qui auront
« défendu la patrie(1). Ne serez-vous pas trop heureux, ô Ido-
« ménée, d'être la source de tant de biens, et de faire vivre à
« l'ombre de votre nom, tant de peuples dans un si aimable
« repos? Cette gloire n'est-elle pas plus touchante que celle
« de ravager la terre, de répandre partout, et presque autant
« chez soi, au milieu même des victoires, que chez les
« étrangers, le carnage, le trouble, l'horreur, la langueur, la
« consternation, la cruelle faim et le désespoir » (2).

Mais ce contraste entre l'ancien régime et le nouveau, entre cet état de choses fondé sur le désespoir et ce perpétuel bonheur agricole dans la vallée de Tempé, ne suffisent pas à Mentor. Il s'attaque plus directement encore à l'ancien régime; il le caractérise avec plus de dureté, peut-être avec injustice; et, comme un nouvel Isaïe, il en prédit l'effondrement. « Quelle détestable maxime que de ne croire trouver de
« sûreté que dans l'oppression des peuples! Ne les point faire
« instruire, ne les point conduire à la vertu, ne s'en faire
« jamais aimer, les pousser par la terreur jusqu'au désespoir,
« les mettre dans l'affreuse nécessité ou de ne pouvoir ja-
« mais respirer librement ou de secouer le joug de votre
« tyrannique domination. »

« Souvenez-vous que les pays où la domination du souve-
« rain est plus absolue sont ceux où les souverains sont moins
« puissants. Ils prennent, ils ruinent tout, ils possèdent
« seuls tout l'État; mais aussi tout l'État languit, les
« campagnes sont en friche et presque désertes; les villes
« diminuent chaque jour; le commerce tarit. »

« Le Roi, qui ne peut être roi tout seul, et qui n'est grand
« que par ses peuples, s'anéantit lui-même pas à pas par
« l'anéantissement insensible des peuples dont il tire ses
« richesses et sa puissance. Son état s'épuise d'argent et

(1) C'est la devise du maréchal Bugeaud : *Ense et aratro.*
(2) Livre X.

« d'hommes ; cette dernière perte est la plus grande et la « plus irréparable. On le flatte, on fait semblant de l'adorer, « on tremble au moindre de ses regards ; mais attendez la « moindre révolution ; cette puissance monstrueuse, pous- « sée jusqu'à un excès trop violent, ne saurait durer ; *elle « n'a aucune ressource dans le cœur des peuples* ; elle a « lassé et irrité tous les corps de l'État ; elle contraint tous « les membres de ces corps de soupirer après un changement ; « au premier coup qu'on lui porte, l'idole se renverse, se « brise, et est foulée aux pieds » (1).

C'est la journée du 6 octobre.

A Fénelon se rattachent, non seulement toutes les oppositions, tous les avertissements au gouvernement de Louis XIV, mais la plupart des courants qui caractérisent le XVIIIe siècle, la sentimentalité, l'exaltation, le républicanisme romain ou grec, un certain sensualisme, destiné, comme pour les *Lettres persanes*, à encourager la lecture du roman, plusieurs des idées des physiocrates ou des socialistes. Ainsi la liberté complète du commerce, en opposition avec la politique de Colbert : « La « liberté du commerce était entière, bien loin de le gêner « par des impôts, on promettait une récompense à tous les « marchands qui pourraient attirer à Salente le commerce « de quelque nouvelle nation. Ainsi les peuples y accoururent « bientôt en foule de toutes parts. Le commerce de cette « ville était semblable au flux et au reflux de la mer. Les « trésors y entraient comme les flots viennent l'un sur l'autre. « Tout y était apporté et en sortait librement. Tout ce qui y « entrait était utile ; tout ce qui en sortait laissait en sortant « d'autres richesses à la place. La justice sévère présidait « dans le port au milieu de tant de nations. La franchise, la « bonne foi, la candeur, semblaient du haut de ces superbes « tours, appeler les marchands des terres les plus éloignées ; « chacun de ces marchands, soit qu'il vînt des rives orien- « tales, où le soleil sort chaque jour du sein des ondes, soit

(1) Comparez à ces paroles si profondes la conversation de Louis XVI avec Necker, en 1790, sur les moyens de résistance.

« qu'il fût parti de cette grande mer où le soleil, lassé de son « cours va éteindre ses feux, vivait paisible et en sûreté dans « Salente comme dans sa patrie » (1).

Fénelon n'est pas seulement ici un peintre admirable, c'est encore un prophète. Il entrevoit le développement maritime et colonial de la France au XVIIIe siècle, et sa prophétie s'est accomplie ; elle s'est accomplie pour la France au XVIIIe siècle; elle s'accomplit encore sous nos yeux par l'immense mouvement maritime, commercial, colonial de notre époque.

Par contre Fénelon est moins favorable à l'industrie. Il habitait cependant l'un des coins de la terre où l'industrie était appelée à montrer toute sa puissance. « Prenons donc tous « ces artisans superflus qui sont dans la ville, et dont les « métiers ne serviraient qu'à dérégler les mœurs pour leur « faire cultiver ces plaines et ces collines ; c'est un malheur « que tous ces hommes exercés à des arts qui demandent une « vie sédentaire ne soient point exercés au travail. Nos arti- « sans de la ville, transplantés dans la campagne, élèveront « leurs enfants au travail et au goût de la vie champêtre. De « plus, tous les maçons des pays étrangers, qui travaillent a « bâtir notre ville, se sont engagés à défricher une partie de « nos terres et à se faire laboureurs ; incorporez-les à votre « peuple. Ces ouvriers seront ravis de s'engager à passer « leur vie sous une domination qui est maintenant si douce. « Comme ils sont robustes et laborieux, leur exemple servira « pour exciter au travail les artisans transplantés de la ville à « la campagne avec lesquels ils seront mêlés. Dans la suite, « tout le pays sera peuplé de familles vigoureuses et adon- « nées à l'agriculture » (2).

Voilà bien encore une des tendances caractéristiques de la France au XVIIIe siècle ; le retour à l'agriculture ; le développement de la production agricole ; la mode de la vie champêtre, le travail de la terre considéré comme le travail par excellence, premier fondement de la théorie des physiocra-

(1) Livre X.
(2) Livre X.

tes sur le revenu net, sur le travail stérile, sur leur système de l'impôt.

Il en est de même des idées communistes de Fénelon. Il est le successeur de Platon et de Thomas Morus, le précurseur de Fourier et de Robert Owen. « Vous savez que nous « avons divisé tout notre peuple en sept classes, suivant les « différentes conditions ; il ne faut permettre à chaque « famille, dans chaque classe, de pouvoir posséder que l'éten- « due de terre absolument nécessaire pour nourrir le nombre « de personnes dont elle sera composée. Cette règle étant « inviolable, les nobles ne pourront faire d'acquisition sur les « pauvres ; tous auront des terres, mais chacun en aura fort « peu et sera excité par là à les bien cultiver. » Il règle l'alimentation : un pain excellent, le vin du pays et les viandes telles que les Grecs les mangeaient au siège de Troie ; il règle les vêtements ; il règle les meubles ; il donne la règle des plaisirs ; il proscrit les liqueurs, les parfums, les vases d'or ; il règle aussi les mariages. « Les jeunes hommes et les jeunes « filles qui s'épousaient ne faisaient éclater leur joie qu'en « chantant les louanges de celui de qui cette joie si douce « leur était venue. On n'entendait plus que les chansons des « bergers et des laboureurs qui célèbraient leurs hyménées. « On aurait cru voir le dieu Pan, avec une foule de satyres et « de faunes, mêlés parmi les nymphes et dansant au son de « la flûte à l'ombre des bois. »

L'effet de ces peintures a été immense. *Télémaque* fut lu par toute la France, par toute l'Europe. C'est le livre qui opère la démarcation entre le XVIIe siècle — dur, sérieux, parfois cruel — et le courant novateur, sensualiste, humain, du XVIIIe siècle. Aucun ouvrage dogmatique n'aurait pu pénétrer aussi profondément dans toutes les couches de la société française pour laquelle le roman a toujours été le grand véhicule des idées. *Télémaque* est la source de tous les romans philosophiques du XVIIIe siècle, Montesquieu, Voltaire, Rousseau ; c'est celui qui a exercé l'influence la plus réelle, parce qu'il était le mieux approprié à son époque. Enfin c'était l'œuvre d'un grand évêque, d'un prince de l'Eglise, entouré d'un res-

pect universel, d'une considération européenne. Le livre était donc accepté par toutes les personnes religieuses, de toutes les confessions ; car le nom de Fénelon était vénéré par tous les peuples. *Télémaque* a pénétré là où ne sont jamais parvenus ni *Les lettres persanes*, ni *Candide*, ni l'*Emile*. C'est vraiment un de ces livres qui caractérisent une époque et qui personnifient une société. C'est le livre par excellence du XVIIIe siècle.

Télémaque a été publié en 1698, avant la terrible guerre au milieu de laquelle Fénelon devait se trouver. Fénelon a vécu 16 ans après, assistant aux revers de Louis XIV et à toutes les épreuves de la France. Il se fortifia dans ses prévisions politiques. Il adressa au duc de Bourgogne un mémoire célèbre sur les devoirs de la Royauté. Ce mémoire, par la forme comme par le fond, est toute une révolution : « Savez-vous « par quelles formes le royaume s'est gouverné sous les « diverses races ; ce qu'étaient les *anciens parlements* et les « Etats généraux qui leur ont succédé ?... Avez-vous examiné « à fond les vrais besoins de l'Etat pour les comparer avec « les inconvénients des taxes avant que de charger vos « peuples ? Avez-vous consulté les personnes les plus habiles « et les mieux intentionnées qui peuvent vous instruire de « l'état des provinces, de la culture des terres, de la fertilité « des dernières années, de l'état du commerce pour savoir « ce que l'Etat peut payer sans souffrir ? Avez-vous réglé là-« dessus les impôts chaque année ?... N'avez-vous point « accordé aux traitants pour hausser leurs fermes des édits, « déclarations ou arrêts, avec des termes ambigus, pour « étendre vos droits aux dépens du commerce, pour tendre « des pièges aux marchands, pour confisquer leurs marchan-« dises, afin qu'ils se rachètent par quelques sommes... »

Ici nous ne sommes plus dans le roman. C'est bien l'ancien régime lui-même.

Fénelon avait entrepris de le réformer et le duc de Bourgogne, son élève, devait être le réformateur.

On a par suite trouvé, dans les papiers de Fénelon, les plans qu'il soumettait au duc de Bourgogne et qu'il lui fit accepter :

1° Etablissement, dans chaque province, d'Etats particuliers, comme ceux du Languedoc.

C'est la réforme essayée par Turgot et par Necker, mais à une époque où elle ne pouvait plus suffire. C'est le fondement de nos conseils généraux ;

2° Cessation des gabelles, grosses fermes, capitations, dîme royale (le dixième) ;

3° Suffisance des sommes que les Etats particuliers lèveraient pour payer leur part de la somme totale des charges de l'Etat.

Cette suffisance contenait l'abolition complète de l'ancien régime fiscal politique. Elle était, en réalité, inapplicable.

Les difficultés que le gouvernement royal n'a cessé d'avoir avec les Etats de Bretagne et même de Languedoc, en sont la preuve. Mais la gestion des impôts directs aurait pu leur être confiée.

4° Ordre des Etats toujours plus soulageant que celui des fermiers ou traitants, sans l'inconvénient d'éterniser les impôts ruineux et de les rendre arbitraires. Par exemple, impôts levés par les États du pays sur le sel, sans gabelles, plus de financiers ;

5° Etablissement des Etats généraux, assemblée obligatoire tous les trois ans, élection libre ;

6° Abolition de tous les privilèges.

La réforme était complète : appliquée à la mort de Louis XIV, elle eût modifié le cours des évènements. Mais il est douteux qu'elle eût pu réussir. Le travail préparatoire manquait. Les générations, formées par Bossuet, Molière, Racine, n'étaient pas en mesure de gouverner la France.

Il a fallu pour l'y préparer l'enseignement donné par Montesquieu, Rousseau, Turgot. Fénelon, n'a été qu'un précurseur.

Il a vu haut et clair dans le régime fiscal de l'ancienne monarchie ; personne n'a parlé plus net : plus de financiers, plus de privilégiés, l'impôt consenti et levé par celui qui le paie, l'impôt annuel, proportionnel aux ressources, réforme complète de tous les impôts : gabelles, dîmes, capitation.

Peut-être même Fénelon a-t-il admis l'idée de l'impôt unique, du moins quant aux impôts directs.

La réforme fiscale s'associait pour lui, au surplus, à d'autres idées sur l'origine et la nature de la richesse et de la propriété. Par ces idées, Fénelon se rapproche de plus près encore du mouvement du XVIIIe siècle et devance Rousseau de plus de 60 ans.

« Les riches ne sont que les dépositaires des possessions « qui appartiennent à tout le genre humain. Les hommes « naissent tous citoyens de l'univers, enfants d'une même « famille ; ils ont tous un droit inhérent et naturel à tout ce « dont ils ont besoin pour leur subsistance. Je suppose avec « vous que mes ancêtres et les vôtres ont fait, par un accord « libre entr'eux, le partage des biens ; mais les miens ont « prétendu sans doute que leur postérité serait pourvue de « tout ce qui leur serait nécessaire. Les riches ont violé ce « contrat ; ils se sont emparés de tout, rien ne me reste. Je « rentre dans mon droit naturel et je veux me saisir de tout « ce qui m'appartient par nature. Le droit héréditaire des « terres est une chimère. Mes ancêtres ne pouvaient pas « transférer aux autres, sans mon consentement, un droit « qui anéantit mon droit inhérent et naturel. »

Les physiocrates ne devaient pas aller si loin ; les socialistes n'ont pas mieux dit.

Par ses attaques contre l'ancien régime, par ses révélations, par ses plans de réforme, par ses idées socialistes, Fénelon ouvre donc bien le XVIIIe siècle. Il l'ouvre et il l'inspire tout entier. Rousseau a beaucoup emprunté à Fénelon, jusqu'à son esprit chrétien. Car tel est, à un point de vue supérieur, le caractère de l'œuvre de Fénelon. Fénelon est un réformateur chrétien, c'est l'expression la plus haute, la plus noble et la plus pure du christianisme contemporain en France.

§ 3. Boisguillebert.

Télémaque avait été précédé d'une année par un livre fort obscur alors, presqu'inconnu aujourd'hui, si on le compare à

Télémaque : Le Détail de la France, par un gentilhomme normand, lieutenant général au bailliage de Rouen. Pierre Le Pesant de Boisguillebert, fonctionnaire intelligent, observateur attentif, esprit d'une rare sagacité, avait constaté en Normandie, province fort riche : 1° L'excès des impôts et la dureté extrême des moyens de les lever ; 2° les effets funestes des règlements de Colbert sur le commerce des grains ; 3° les résultats désastreux, pour le commerce maritime, des guerres avec la Hollande et l'Angleterre. Il en avait conclu à la nécessité d'une réforme économique complète, au double point de vue de la liberté des échanges et de l'organisation fiscale. Fénelon s'est également placé à ce double point de vue, et il en a été de même de la plupart des publicistes et des économistes du XVIIIe siècle. Là dessus, Boisguillebert construisit un système. Quand il l'eut achevé, il accourut auprès de Pontchartrain, successeur de Colbert au contrôle général. Pontchartrain, le héros de l'expédient, ne l'écouta pas. Boisguillebert s'adressa alors au public, et lui offrit : *le Détail de la France* 1697, suivi, en 1707, du *Factum de la France*, présenté à Chamillart. Pontchartrain avait mis Boisguillebert à la porte ; Chamillart l'invita à sa maison de Ville-d'Avray et examina avec lui ses plans.

Les ouvrages de Boisguillebert ont été critiqués avec beaucoup d'amertume, notamment par Voltaire, et même par Vauban. Ils offrent cependant, au point de vue économique, le plus vif intérêt ; mais ils sont d'une lecture difficile. Ils présentent le mélange, bizarre et souvent confus, d'idées économiques profondes, de faits exagérés et de critiques passionnées, quoique fondées. Boisguillebert est l'adversaire convaincu de Colbert. Il a donc soulevé contre lui à la fois tous les partisans du système protecteur et tous les admirateurs des réformes administratives de Colbert. De là les invectives de Voltaire. Enfin le caractère affirmatif, que Boisguillebert devait à la sincérité comme à la supériorité de ses idées économiques, a pu mécontenter la simplicité et la modestie de Vauban. Comme observation des faits, comme appréciation calme de la France à la fin du XVIIe siècle, Vauban

est une toute autre autorité que Boisguillebert ; comme intuition des vérités économiques, Boisguillebert a une toute autre puissance que Vauban. L'originalité, la libre allure, le caractère prime-sautier, la hauteur de vues des physiocrates, leur pénétration des faits, des lois économiques, toutes choses absolument nouvelles et comme inconnues du temps de Boisguillebert, à l'époque de la bulle *unigenitus*, du quiétisme, sont déjà dans les livres de Boisguillebert, enveloppées, sous une forme lourde qui les obscurcit et qui accable le lecteur. Mais le lecteur patient, même après avoir lu Adam Smith et Stuart Mill, sera récompensé.

Deux théories dominent et résument la pensée du gentilhomme normand : 1° La théorie de la véritable nature de la richesse qui consiste dans tous les produits propres aux besoins de l'homme et nullement dans les métaux précieux monnayés ; 2° la théorie de la consommation. Les produits ne sont pas faits pour être enfouis dans les magasins ; ils doivent être consommés. La consommation est le complément de la richesse. La richesse des peuples, c'est une abondante consommation, incessamment renouvelée. Ces deux théories conduisent Boisguillebert à étudier la richesse dans les divers États et à comparer leurs produits. Il distingue les produits et les revenus agricoles, industriels et commerciaux. Selon lui, depuis un demi-siècle, notamment, la richesse aurait diminué en France. D'où vient cette diminution ? Elle provient de deux causes : 1° Les lois et règlements restrictifs de la circulation et de l'échange des produits, notamment sur la libre circulation des grains. Boisguillebert se prononce, comme Fénelon, pour la liberté du commerce intérieur et pour le libre-échange au dehors ; 2° les impôts. Les impôts sont arbitraires ; ils écrasent les petits et ménagent les grands ; ils sont levés avec violence ; le petit propriétaire est forcé par les collecteurs à vendre son enclos, son bétail ; il dépérit. L'impôt est, en outre, mal assis. L'impôt indirect diminue les consommations du peuple. Or, les consommations du peuple sont la condition même du renouvellement de la richesse. Amoindrir ces consommations, c'est atteindre

la richesse à sa source, car toutes les classes sont solidaires. Voltaire a trouvé ces idées extravagantes. Instrument de guerre incomparable, Voltaire n'a pas saisi la nature du mouvement social qu'il servait et qui l'emportait. Boisguillebert a mieux vu que lui. Comme Vauban, il proclame déjà la grande vérité nouvelle : le peuple est le fondement de l'État. C'est pour cela que les impôts qui accablent le peuple ruinent l'État ; c'est pour cela que l'aisance du peuple est la source réelle de la richesse de l'État ; c'est pour cela que la consommation du peuple entraîne le renouvellement de la richesse de l'État. Aussi le côté le plus remarquable de l'œuvre de Boisguillebert, c'est de montrer le rapport scientifique qui existe entre les systèmes d'impôt des États, leurs conditions économiques et les lois de l'économie politique elles-mêmes. De là le ton tranchant de l'écrivain. Il devait en être de même des physiocrates. Ce sont des révélateurs ; ils prennent les allures prophétiques. Peut-être auraient-ils tout aussi bien fait de conserver les formes modestes de Xénophon ; mais ils avaient à soulever un si lourd fardeau, la destruction de l'ancien régime était une tâche si formidable ! ils ont cru devoir demander quelque chose à l'enthousiasme. Cet enthousiasme remplit les ouvrages de Boisguillebert ; c'est un voyant. Rien ne saurait l'arrêter ; ni la perte de sa place, ni l'exil, ni les dédains de Pontchartrain. Il tient dans ses mains le moyen de régénérer la monarchie, de relever la France. Au surplus, Vauban ni Fénelon n'ont pas reculé devant la disgrâce de Louis XIV.

Successeur direct de Bodin, Boisguillebert en est séparé par un siècle (1577-1697), siècle peu favorable au progrès des idées économiques, siècle de pleine réaction religieuse et autoritaire ; néanmoins, la science a fait un grand pas. Le courant des idées, quoique refoulé dans un petit nombre d'esprits d'élite, a continué sa marche ascendante. Bodin est un politique, Petty un habile praticien, Davenant un économiste, Boisguillebert est déjà un réformateur. Il soulève, par la hardiesse originale de sa critique, les problèmes les plus importants des sciences économiques.

Le Détail et le *Factum de la France* sont deux mémoires, publiés à dix ans d'intervalle (1697-1707), dans lesquels Boisguillebert dénonce non-seulement les résultats désastreux des systèmes d'impôts de son temps, mais de la politique économique du gouvernement. Il est pour la liberté du commerce, pour la liberté des grains, pour l'abolition des monopoles. Il soulève donc tous les intérêts contre lui. Réformer les impôts, selon lui, c'est en même temps modifier la politique économique. De fait, il a raison. Colbert avait introduit la politique économique dans l'organisation fiscale. Il avait même provoqué par ses tarifs et ses règlements la guerre contre la Hollande, la faute capitale du règne de Louis XIV. Il fallait donc réformer et les impôts et la politique économique. C'est ce que demandait Fénelon, c'est ce que demandèrent les physiocrates. Aussi les réformes proposées par Boisguillebert contiennent-elles en principe toutes les questions économiques et fiscales agitées au XVIII[e] siècle.

1° Les tailles peuvent être conservées, à la condition d'être entièrement révisées et réparties sur tous les particuliers. « Elles se prendront par privilège, comme une rente fon-« cière, c'est-à-dire avant le louage des terres et maisons, « au besoin d'après un tarif fixé à l'avance. Elles ne seront « plus dès lors ni injustes, ni incertaines ;

2° Tous les droits d'aides, entrées et sorties, seront reportés sur les tailles ainsi réformées ;

3° Les tailles s'établiront sur la déclaration des taillables (exempts ou non exempts jusqu'alors) faite au greffe, sauf contrôle, les gens de métier et journaliers de la campagne ne seront taxés qu'à 6 livres au plus ou un écu au moins ;

4° L'armée des 100,000 traitants qui exploitent les 10,000 impôts qui ruinent le Roi et le pays sera congédiée (1) ;

« 5° Ecclésiastiques, nobles et privilégiés de la campagne « qui ne paient pas de taille, consentiront volontiers et avec « justice d'acheter un si grand bien au prix de quelque chose « du leur. »

(1) On savait à la fin du règne de Louis XIV que le recouvrement des impôts employait cent mille collecteurs, agents ou officiers tous chèrement rétribués. Bailly, 21, 44.

Ainsi Boisguillebert abolissait une partie des impôts indirects (il conservait le plus terrible de tous, la gabelle) et les reportait sur l'impôt direct. Il abolissait les douanes intérieures et les octrois. Compensation était trouvée dans l'extension de la taille aux classes privilégiées. La taille était tarifée.

Etait-il au pouvoir du gouvernement de Louis XIV, déjà sur le déclin, d'accomplir cette réforme? C'est bien peu probable. Louis XIV venait d'établir l'impôt de la capitation; il allait être contraint d'établir celui du dixième, soit à la fois l'income-taxe et le classensteuer prussien; il n'avait pu convertir la taille personnelle en taille réelle ni établir l'unité des douanes.

En outre, le gouvernement royal aurait-il retiré de cette réforme, et le pays aussi, les immenses avantages que se promettait Boisguillebert? Le principal de la contribution foncière, fixé à 240 millions par l'Assemblée constituante, a été réduit à 154 millions en 1821. Etait-il possible, au commencement du XVIIIe siècle, d'obtenir de la taille, étendue à tous les biens, mais accrue de la capitation et du dixième, plus de cent millions?

Ce qu'il faut avant tout retenir des écrits de Boisguillebert, c'est l'idée, destinée à faire tant de chemin, quelques années après lui, de substituer un impôt foncier unique, une rente foncière d'Etat, à la plupart des impôts indirects et à tous les impôts directs. C'est l'idée présentée aux Etats généraux de 1576, c'est l'idée admise par Bodin et presque acceptée par Fénelon. Idée dangereuse, inapplicable, contraire aux conditions de formation de la richesse, étudiées avec tant de soin, par Boisguillebert, mais c'est l'idée qui devait nécessairement surgir en France, comme antithèse à l'extrême inégalité, l'extrême variété, l'extrême complexité de l'impôt sous l'ancien régime.

Ne quittons pas cet esprit novateur, sans mentionner ses deux autres ouvrages, le *Traité sur la nature de la richesse*, dans lequel il indique, mais en l'amoindrissant, la fonction économique de la monnaie et le fondement réel de la richesse

qui consiste « en une jouissance entière des besoins de la « vie et même du superflu », et le *Traité sur les grains*. Ce traité se rapproche singulièrement de l'article de Quesnay dans l'*Encyclopédie*. C'est la même méthode, c'est le même esprit, c'est la même préférence pour l'économie rurale. Mais ce qui l'en distingue et en augmente le relief, c'est l'observation si judicieuse de Boisguillebert sur l'influence de la fertilité des terres à l'égard de la rente foncière. « Toutes les « terres n'étant pas d'un pareil degré, à beaucoup près, de « fécondité et de facilité d'exploitation, gagnant même plus « de cent degrés de différence entr'elles, c'est uniquement le « prix du blé qui décide de leur sort et de celui du laboureur, « à l'égard du profit ou de la perte qu'il y a à les faire valoir... « Il est très assuré qu'il y a des terres qu'on ne laboure « jamais, d'autres que de quinze années une ou deux, d'autres « que tous les sept ou huit ans : pendant qu'il s'en rencontre « de plus mal partagées que celles-là, à qui naturellement on « ne devrait rien demander, qu'on laboure tous les ans et « qui rapportent même jusqu'à deux récoltes dans un même « été. » Peut-être Anderson a-t-il connu ce beau passage que Boisguillebert a complété en notant la plus-value extraordinaire des terres de culture et des rentes foncières aux environs des grandes villes. Il a donc découvert l'un des fondements de la théorie de la rente ; mais il ne paraît pas avoir fait aucun rapprochement entre cette théorie ou plutôt entre ses observations sur le produit des terres et l'impôt foncier.

§ 4. Vauban.

Vauban est le contemporain, l'ami de Boisguillebert. La *Dîme royale* a été publiée en 1707, en même temps que le *Factum de France,* mais c'est un tout autre esprit. Boisguillebert est déjà un physiocrate ; c'est l'économiste, c'est le prédécesseur direct de Quesnay et de Turgot. Vauban appartient encore au siècle du Roi. C'est plutôt le contemporain de Turenne et de Bossuet que celui de Fénelon et de Fontenelle. La critique des abus, des souffrances qu'il constate est tou-

jours respectueuse. « Très reconnaissant des grâces et des « bontés avec lesquelles il a plu au Roi de me distinguer « depuis si longtemps, c'est à lui, après Dieu, à qui je dois « tout l'honneur que je me suis acquis par les emplois dont « il lui a plu de m'honorer. C'est donc un esprit de devoir et « de reconnaissance qui m'anime et me donne une attention « très vive pour tout ce qui peut avoir rapport à lui et au « bien de son Etat. » Il observe, il écrit, il propose comme un serviteur du Roi, comme aurait pu faire l'un des intendants lors de la grande enquête, ordonnée après la paix de Ryswick. « Je me sens encore obligé de prendre la liberté de représen- « ter à Sa Majesté que cet ouvrage étant uniquement fait « pour Elle et pour son royaume, sans aucune autre considé- « ration, il est nécessaire qu'Elle ait la bonté d'en commettre « l'examen à de véritables gens de bien et absolument désin- « téressés. Il est du service de S. M. d'y prendre garde de « près. » Vauban est donc un serviteur dévoué, comme une sorte d'agent du Roi. Il sent, il reconnaît sa dépendance. « Je « ne suis ni lettré ni homme de finance, et j'aurais mauvaise « grâce de chercher de la gloire et des avantages par des « choses qui ne sont pas de ma profession. »

En un mot, Vauban se considère toujours comme l'un des ingénieurs au service du Roi ; il tient son livre comme un rapport quasi-officiel. Nous sommes loin de la haute indépendance de Bodin et des attaques, pleines de passion comme de sagacité, de Boisguillebert.

Aussi comme inventaire, comme bilan de la France à la fin du XVIIe siècle, la *Dîme royale* a-t-elle une valeur inappréciable. « La vie errante que je mène depuis quarante ans et « plus, m'ayant donné occasion de voir et visiter plusieurs « fois, et de plusieurs façons, la plus grande partie des « provinces de ce royaume, tantôt seul avec mes domestiques « et tantôt en compagnie de quelques ingénieurs, j'ai eu sou- « vent occasion de donner carrière à mes réflexions et de « remarquer le bon et le mauvais du pays, d'en examiner « l'état et la situation et celui des peuples, dont la pauvreté « ayant souvent excité ma compassion m'a donné lieu d'en « rechercher la cause. »

La *Dîme royale* se divise en deux parties bien distinctes :

1° Les résultats de l'enquête personnelle faite par Vauban ;

2° Les propositions de réformes de Vauban.

L'importance de chaque partie est grande, mais d'un caractère différent. Dans la constatation des faits, l'autorité de Vauban est indiscutable ; observateur attentif, d'une probité sévère, ingénieuse, incomparable, placé au premier rang au milieu d'une société si éclatante par un mérite en quelque sorte européen, le témoignage de Vauban doit être, presque toujours, accepté comme celui de la vérité.

La situation n'est plus tout à fait la même dans les propositions de réformes, parce qu'indiscutable pour la constatation des faits, l'autorité de Vauban, malgré ses lumières, sa rare expérience, son patriotisme, son désintéressement, tombe sous l'appréciation de la critique dès qu'il s'agit de substituer un régime nouveau, mais inconnu, à un régime imparfait, mais pratiqué depuis des siècles.

Les réformes de Vauban diffèrent sensiblement de celles de Boisguillebert. Au surplus, ils se sont tous deux expliqués avec une honorable franchise sur leurs projets respectifs. Boisguillebert, bien plus économiste que Vauban, a facilement montré le côté inacceptable des projets du maréchal ; Vauban, de son côté, a indiqué l'insuffisance des recherches et travaux préparatoires de Boisguillebert.

L'idée fondamentale des réformes de Vauban est la même que celle de Boisguillebert : mais les moyens d'exécution présentent d'importantes, de décisives différences. Vauban, comme Boisguillebert, abolit les aides et les douanes intérieures ; il conserve les gabelles, et certains impôts qui font partie de ce qu'on appelle les *Domaines* ; il conserve les douanes, notamment les taxes qu'il intitule : *Impôts volontaires*, c'est-à-dire les droits d'entrée sur le tabac, le café, le thé, le chocolat. En outre il conserve tous les droits sur les eaux-de-vie et propose une taxe spéciale sur les 40,000 cabarets autorisés. Ces 40,000 cabarets ont décuplé depuis Vauban. Boisguillebert n'a pas fait la distinction essentielle entre les droits sur les boissons considérées comme alimentaires et

les boissons alcooliques. Cette distinction tend à devenir l'un des principes des finances de tous les États. Elle fait donc honneur à Vauban.

Boisguillebert modifie mais conserve les tailles et la capitation. Vauban les supprime. C'est une différence radicale entre leurs réformes. Boisguillebert, appliquant les tailles et la capitation à toutes les personnes et à tous les biens, d'après un tarif convenu, aboutit à un impôt proportionnel sur toutes les facultés du contribuable, c'est-à-dire à un impôt qui porte à la fois sur le capital et sur le revenu. La conception de Vauban n'est pas la même. Il remplace les tailles, la capitation, les aides et douanes intérieures par la dîme : 1° de tous les fruits de la terre ; 2° du revenu des maisons des villes, des bourgs, des moulins, de l'industrie, des rentes, des gages, pensions, appointements et de tout autre sorte de revenu.

La dîme de Vauban est un impôt en nature sur tous les revenus ; les tailles tarifées de Boisguillebert sont tout autant un impôt sur le capital que sur le revenu. (1)

L'idée d'une dîme en nature a été inspirée à Vauban par la dîme ecclésiastique qui se percevait, en effet, avec facilité et sans beaucoup de frais. En ce qui est des loyers des maisons, des revenus mobiliers, des profits industriels, des rentes, des appointements et gages, Vauban voyait fort clair, si clair que son idée a été sur le champ mise à exécution et a sauvé la monarchie et la France. Mais il n'en était pas de même de la dîme en nature appliquée à la production agricole ; c'était un retour en arrière de plus de 20 siècles.

Dans la forme Vauban constituait quatre fonds ; 1° le fonds de la dîme en nature de tous les produits de la terre ; 2° le fonds de la dîme des loyers et de tous les revenus autres que les produits agricoles ; 3° le fonds du sel ou gabelles ; 4° le fonds fixe portant spécialement sur les capitaux et comprenant

(1) Le cinquantième imaginé par les frères Paris en 1725 était un impôt en nature. On reconnut, dit Bailly, que pour un grand État, l'impôt en nature qui nécessite une multitude d'agents pour la levée, la conservation et l'emploi des denrées entraînait de nombreux inconvénients, 2e v., 110.

les produits des domaines, les droits féodaux, les amendes et confiscations, les épaves, les frais judiciaires, les droits de contrôle et de timbre, les postes, les douanes, les parties casuelles.

Le système financier de Vauban, comme celui de Boisguillebert, se résume donc ainsi :

1° Suppression des impôts indirects, sauf les gabelles qui, de leur temps, étaient organisées et considérées comme un impôt direct, à raison du minimum obligatoire de consommation.

2° Remplacement des impôts indirects par une taxe directe sur le capital ou sur le revenu ou sur l'un et l'autre.

3° Maintien des impôts compris dans les domaines.

4° Toutefois Vauban conservait l'impôt sur les alcools ; de plus il levait une taxe spéciale sur les cabarets.

Ni l'un ni l'autre n'ont fait une mention spéciale des droits sur les successions. Ces droits demeuraient compris dans les taxes des domaines.

Bien que Boisguillebert ait rejeté, avec raison, le principe du paiement d'une dîme en nature sur la production agricole, son projet financier ne présente pas la même netteté de vues ni la même étendue de préparation que le système de Vauban. Ingénieur, mathématicien éminent, Vauban apporte dans ses projets la clarté, la précision, la savante élucidation d'un esprit en pleine possession de sa pensée. De là la supériorité de son mémoire, aussi remarquable par la hauteur des vues que par la sûreté des documents et la certitude des chiffres, Vauban estime que les quatre fonds auraient produit 116,000,000 de livres ; ce qui est loin d'être exagéré. Mais ce qui atteste le plus la portée de son esprit sagace c'est la table d'augmentation qu'il a placée à la suite de l'addition du produit des quatre fonds. Vauban fait remarquer qu'il suffira d'augmenter successivement, de dixième en dixième, ce premier produit pour fournir au Roi, avec la plus grande facilité, les ressources nécessaires à son gouvernement. Par suite il calcula qu'un premier décime éleverait ce produit au delà de 126,700,000 liv. et qu'un dixième décime l'éleverait à

215,600,000 liv. les décimes ne portant que sur les trois premiers fonds. L'observation de Vauban est si juste qu'elle constitue la puissance de l'income tax. Quelques pences ajoutées, par schelling de revenu imposable, aux diverses cédules, produisent des sommes immenses. C'est ainsi que Pitt a pu lutter contre la France ; c'est ainsi que Robert Peel a pu accomplir ses salutaires réformes. Vauban n'a fait que les devancer. Ce qu'on ne sait pas assez, c'est que c'est, en réalité Vauban qui a donné au gouvernement de Louis XIV le moyen financier de résister à l'Europe.

Vauban, après avoir fait faire une édition de luxe de son mémoire, en présenta lui-même un exemplaire au Roi. Le Roi lui fit bon accueil. Il est probable qu'il en prit connaissance avec intérêt. Louis XIV n'était pas ingrat ; dans les derniers temps de son règne, il savait entendre et apprécier les critiques. Nul mieux que lui ne connaissait les vices profonds et les périls de l'ancien régime. Mais à côté de l'institution royale, soutenant même la dynastie, s'étaient élevés avec le temps une foule d'intérêts privés qui exploitaient, de siècle en siècle, les vices de l'ancien régime. Cette exploitation était surtout redoutable dans ce qui touchait aux finances. Des milliers de familles vivaient sur les impôts comme sur une métairie. Elles composaient cette terrible armée de traitants que Boisguillebert a dénoncée, que Turgot n'a pu vaincre et qui n'a disparu que devant la main implacable de la Convention, entraînant avec elle l'une des plus nobles intelligences de la France, l'illustre Lavoisier (1).

Cette tourbe fit saisir les ouvrages de Boisguillebert. Pontchartrain, qu'elle dominait, livra aussi Vauban, qui, attristé de sa disgrâce, mourut de douleur, non d'avoir averti le Roi, mais de lui avoir déplu. Trois ans après, le propre neveu de Colbert, Desmarets, que Louis XIV n'aimait pas, mais qui était un homme de grand courage et de haute portée d'esprit, se chargea de venger Vauban. Le trésor était épuisé, la paix

(1) Le don de Joyeux avènement, en 1723, fut livré aux traitants pour 23 millions. Ils en obtinrent 40 des contribuables. — Bailly, 27, 109.

refusée, Villars blessé n'avait pu vaincre à Malplaquet. Ni l'Angleterre ni la Hollande n'étaient ébranlées. La France avait à faire un effort suprême. Louis XIV le lui demanda. Les soldats ne manquaient pas; seul l'argent manquait. Desmarets se souvint de la dîme de Vauban, et les intendants, réunis en comité, lui proposèrent de lever un dixième en argent de tous les revenus, nobles, ecclésiastiques ou roturiers. La France se soumit et paya. L'Angleterre et la Hollande étonnées se montrèrent moins difficiles. Vauban avait devancé Pitt. Le dixième, successivement aboli puis rétabli, fut converti en vingtième. Le vingtième a pris place régulière dans le système financier du XVIIIe siècle. Il a même suivi la progression indiquée par Vauban. En 1789, la France payait deux vingtièmes et demi sur tous les revenus de toutes les classes.

Toutefois l'intention de Vauban n'avait pas été d'inventer une arme de guerre, mais une arme de paix et de civilisation. Il ne songeait pas à vaincre l'Europe, mais à améliorer le sort du peuple. Nous touchons ici au caractère le plus remarquable de son œuvre.

« C'est la partie basse du peuple qui, par son travail et « son commerce, et par ce qu'elle paie au Roi l'enrichit et « tout son royaume. C'est elle qui fournit tous les soldats « et matelots de ses armées de terre et de mer, et grand « nombre d'officiers, tous les marchands et petits officiers « de judicature; c'est elle qui exerce et remplit tous les arts « et métiers ; c'est elle qui fait tout le commerce et les « manufactures de ce royaume et qui y fournit tous les « laboureurs, vignerons et manouvriers des campagnes; qui « garde et nourrit les bestiaux; qui sème les blés et les « recueille : qui façonne les vignes et fait le vin, et pour « achever de le dire en peu de mots, c'est elle qui fait tous « les gros et menus ouvrages de la campagne et des « villes. »

« Voilà en quoi consiste cette partie du peuple si utile et « si méprisée, qui a tant souffert et qui souffre tant de « l'heure que j'écris ceci. On peut espérer que l'établissement

« de la Dîme royale pourra réparer tout cela en moins de 15
« années de temps et remettre le royaume dans une abon-
« dance parfaite d'hommes et de biens ; car, quand les peu-
« ples ne se sentiront pas si oppressés, ils se marieront plus
« hardiment, ils se vêtiront et nourriront mieux ; leurs enfants
« seront plus robustes et mieux élevés ; ils prendront un plus
« grand soin de leurs affaires, enfin ils travailleront avec plus
« de force et de courage, parce que la partie principale du
« profit qu'ils feront leur demeurera. »

Nobles paroles qui étaient pour la société brillante, mais imprévoyante du XVIIe et du XVIIIe siècles, un bien autre avertissement que les lettres de Mme de Sévigné et même que les plus beaux sermons de Bossuet !

Vauban se propose donc d'alléger le fardeau qui pèse sur les classes les plus nombreuses ; il veut développer la production en laissant aux travailleurs une plus large part dans les profits de leur travail ; il reconnaît, sans avoir recours aux déclamations de Rousseau, de Mably et de Morelly, que c'est le peuple qui est l'élément essentiel de la production et par suite le fondement de l'Etat ; un siècle et demi avant Saint-Simon, il fournit les matériaux et les idées de la célèbre parabole de ce grand réformateur ; plus près cependant de Robert Peel que de Saint-Simon, il conçoit la réforme des impôts plutôt comme un moyen de consolider que de refaire la société à laquelle il appartient. A ces divers titres, sa place restera considérable dans l'histoire de son pays et dans celle de la civilisation. C'est un véritable philantrophe, tout autant qu'un grand patriote.

C'est le sentiment profond des souffrances des classes laborieuses sous l'ancien régime qui donne une si haute importance historique à la *Dîme royale* et qui, en même temps, a mis Vauban sur la voie des principales vérités que les sciences économiques allaient établir :

1° La richesse des Etats a pour fondement la consommation des classes les plus nombreuses ; cette consommation est le principal stimulant de la production. D'où la nécessité d'alléger ou de supprimer les taxes qui portent sur les denrées ali-

mentaires. « Il y a des pays où l'on met toutes les impositions « sur les denrées qui s'y consomment, même sur le pain, le « vin et les viandes ; mais cela en rend les consommations « plus chères et par conséquent plus rares. En un mot, cette « méthode nuit à la subsistance et nourriture des hommes. » Quelle est la conséquence? C'est de restreindre le travail et la production.

« Les choses sont réduites à un tel état que celui qui pour- « rait se servir du talent qu'il a de savoir faire quelque art ou « quelque trafic qui le mettrait, lui et sa famille, en état de « pouvoir vivre un peu plus à son aise, aime mieux demeurer « sans rien faire ; et que celui qui pourrait avoir une ou deux « vaches et quelques moutons et brebis, plus ou moins, avec « quoi il pourrait améliorer sa ferme ou sa terre, est obligé « de s'en priver. » Vauban constate ensuite le dépérissement des vignobles et les arrachages de vignes.

2° Nulle partie de l'Europe ou du globe n'a été aussi bien traitée que la France au point de vue de l'abondance de la production ; cette abondance excède ses besoins et lui rend indispensable le commerce avec les peuples étrangers. C'est l'un des principes de la liberté des échanges. « Quand je dirai « que la France est le plus beau royaume du monde, je ne « dirai rien de nouveau, il y a longtemps qu'on le sait ; mais « si j'ajoutais qu'elle est le plus riche on n'en croirait rien par « rapport à ce que l'on voit... la vraie richesse d'un royaume « consiste dans l'abondance des denrées dont l'usage est si « nécessaire au soutien de la vie des hommes. Or on peut « dire que la France possède cette abondance au suprême « degré, puisque de son superflu elle peut grassement « assister ses voisins qui sont obligés de venir chercher leurs « besoins chez elle... les denrées qu'elle débite le plus com- « munément aux étrangers sont les vins, les eaux-de-vie, les « sels, les blés, les toiles. Elle fournit aussi les modes, une « infinité d'étoffes qui se fabriquent dans ses manufactures « mieux qu'en aucun autre endroit du monde, ce qui lui attire « et peut lui attirer des richesses immenses, qui surpassent « celles que les Indes pourraient lui fournir si elle en était « maîtresse. »

Ces paroles ont été prophétiques. La France a trouvé dans son admirable territoire, le génie propre de ses habitants et les profits de la liberté des échanges, une bien autre source de richesses que dans l'Inde qu'elle a perdue.

Boisguillebert avait pénétré plus à fond dans le principe de la liberté des échanges comme dans ses résultats : « Il n'est « point au pouvoir du plus puissant, en achetant la denrée « d'un misérable, d'empêcher que cette vente ne procure la « subsistance à ce dernier, ce qui maintient l'opulence, à « laquelle l'un et l'autre sont également redevables de la sub- « sistance proportionnée à leur état : on a dit pourvu *qu'on « laisse faire la nature,* c'est-à-dire qu'on lui donne sa « liberté » (1). Mais Boisguillebert, souvent très profond, manque de la concision, de la clarté et de la puissante méthode de Vauban. Il n'a pas rattaché la liberté commerciale au principe de la production, stimulée par la consommation des classes laborieuses, affranchies elle-même des charges qui les accablent.

3° L'impôt est un devoir ; toutes les classes sans exception doivent y concourir proportionnellement à leurs facultés. C'est ce qui conduit Vauban à dresser le tableau des exempts de son temps qui sont la partie la plus « considérable du royaume « quant au bien, mais non quant au nombre, n'en faisant pas « la millième partie. »

Ainsi, dès les premières années du XVIIIe siècle, Vauban et Boisguillebert, à des points de vue différents, jettent déjà les fondements de la science des finances ou plutôt de cette partie particulière de la science des finances qui traite des impôts :

1° L'impôt est une charge sociale : c'est un devoir social ; il doit être supporté par toutes les classes, sans exception, proportionnellement à leurs facultés ;

2° L'impôt ne doit pas porter sur les denrées alimentaires, même le vin ; mais le sel n'est pas encore considéré comme aliment, ni le sucre, le thé, le café ;

(1) *Factum*, chap. IV.

3° L'impôt doit être direct et levé sur l'ensemble des revenus estimatifs ou l'ensemble des facultés des contribuables ;

4° Les taxes douanières, reportées à la frontière, doivent être légères pour ne pas troubler les échanges naturels des peuples, échanges nécessaires à leur subsistance ;

5° Les classes laborieuses, étant le fondement de l'Etat et l'élément principal de la production et de la consommation, doivent être plutôt ménagées que surchargées dans la répartition de l'impôt.

C'est la théorie de la consommation qui était appelée à recevoir, dans le siècle suivant, un si large développement.

Telles étaient à peu près les opinions d'un brave homme, l'abbé de Saint-Pierre, qui sert de transition historique entre Vauban et Boulainvilliers. L'abbé de Saint-Pierre a mis en pratique les idées de Vauban dans son *Mémoire sur la taille proportionnelle,* 1717, et dans son *Projet de taille tarifée,* 1723. L'abbé se prononce pour l'égalité de l'impôt, la révision des tailles. Son tarif est un règlement permanent qui fixe, par chaque article de revenu, la proportion entre les tailles et l'impôt et qui divise les contribuables en classes. D'ailleurs l'excellent abbé laisse dans l'ombre plusieurs des grands problèmes soulevés par Vauban et Boisguillebert : abolition des impôts indirects, douanes provinciales, liberté des échanges. Il les remplace par un autre problème, plus immédiatement réalisable, mais auquel Vauban et Boisguillebert s'étaient bien gardés de toucher, le consentement de l'impôt, le vote de l'impôt.

§ 4. Boulainvilliers.

Fénelon avait élevé la voix au nom du christianisme, Boisguillebert au nom de la science, Vauban au nom de la justice. Le comte de Boulainvilliers prit la parole au nom de la tradition. Il représente cette partie de l'ancienne noblesse qui n'a jamais accepté le despotisme royal ni paru à la cour, que l'autocratie des intendants révoltait et qui a concouru à l'œuvre de la Révolution. Boulainvilliers avait constaté,

comme Vauban, le dépérissement de la France, dans la seconde partie du règne de Louis XIV ; il l'attribuait, comme lui, à la mauvaise organisation des impôts ; mais, esprit plus indépendant, quoique bien moins sûr que Vauban, plus au courant des origines, des traditions historiques, il allait bien plus loin que Vauban dans ses critiques et ses revendications. Il composa donc et remit au Régent six mémoires pour réformer l'Etat et, comme il le disait, *pour rendre le Roi le plus grand potentat de la terre.*

Boulainvilliers, tout en proposant un ensemble complet de réformes, ne procède en vertu d'aucune théorie, d'aucun principe économique ou scientifique ; sa base, c'est la tradition. Or, quelle est la tradition historique et politique de l'Etat en France, si ce n'est le consentement du pays à la levée de l'impôt, l'intervention des Etats généraux ? Le principe de ses réformes, c'est donc, comme pour Fénelon, la convocation des Etats généraux, qui, à l'époque où Boulainvilliers écrivait, n'avaient pas été réunis depuis cent ans. Boulainvilliers, au surplus, n'a pas seulement composé des projets de réformes fiscales. Erudit recommandable, écrivain hardi et original, quoique porté au paradoxe, il a laissé plusieurs grands ouvrages, politiques et historiques, sur le gouvernement et les institutions de la France, tous imprimés à l'étranger, et circulant secrètement en France, *Les anciens gouvernements de la France*, La Haye, 1827 ; *Etat de la France*, Londres, 1727 ; *Histoire de la Pairie et du parlement de Paris*, *Londres*, 1746. Boulainvilliers considérait la société féodale comme la forme sociale la plus parfaite et la monarchie absolue française comme une forme imparfaite. Néanmoins, ses préférences historiques n'ont exercé aucune influence sur ses plans de réformes fiscales. Il conserve la monarchie, mais il la place sous le contrôle des Etats généraux ; et, ce qui est tout à fait contraire aux traditions de la féodalité, il pose et applique, sans hésiter, le principe de l'égalité de l'impôt. Il pousse même ce principe à l'extrême. En effet, comme toutes les classes paient les gabelles et que toutes ne paient pas les tailles, il propose de lever 112, 158 ou 216 mil-

lions, au besoin, sur le sel et de rendre toutes les tailles réelles. Voici comment il organise cet impôt de 112 millions de livres sur le sel. Le sel serait fabriqué et circulerait en toute liberté comme le blé : partant plus de gabelle, de gabelous, de faux-sauniers, mais tout individu serait taxé par tête : 1° à un droit fixe de sel; 2° à un droit d'amortissement. C'était donc une double capitation, prélevée au nom de la consommation du sel. Le droit fixe remplaçait la gabelle ordinaire. Quant au droit d'amortissement, il était destiné à amortir les dettes du Roi. C'était une taxe d'amortissement. Jusqu'en 1789, l'idée d'opérer cet amortissement a persisté. Elle a servi de fondement à la plupart des projets de réforme. Elle a été le grand moyen dont Law s'est servi pour fasciner le Régent et l'opinion publique.

Ainsi, au lieu et place de l'impôt sur le sel, impôt odieux, mais payé par tout le monde, substituer une double capitation, puis convertir les tailles personnelles en tailles réelles, telle est la première réforme proposée par Boulainvilliers. Au fond, si on laisse de côté la capitation d'amortissement, c'était tout simplement la capitation ou le *classensteuer ;* chacun devait payer, selon ses facultés, une taxe fixe, les riches 100 livres, les plus pauvres une livre. Boulainvilliers convertissait un impôt indirect, relativement modéré dans son rendement, mais barbare dans son organisation, en un impôt direct irrecouvrable.

Boulainvilliers admettait 4 millions de chefs de familles : 1 million serait exempt; 1 million paierait de 10 à 20 livres; 1 million de 20 à 50 livres; 1 million de 50 à 100 livres; en tout 112 millions de livres. En augmentant le taux de la taxe, on obtenait 154 ou 216 millions. L'erreur de Boulainvilliers provenait de l'idée qu'il avait sur la distribution de la richesse et du rendement des impôts directs.

La seconde réforme de Boulainvilliers a fait beaucoup plus de bruit et a eu un bien meilleur sort. Boulainvilliers proposait d'abolir les droits multiples, anciens et nouveaux cinq sous, subventions, gros et entrée, qui frappaient le vin et de les remplacer par le droit de bouchon. Au XVIIIe siècle le

bouchon, c'était le marchand de vin d'à présent ; de même que l'auberge était le restaurant. Boulainvilliers, calculant sur l'existence de 60.000 bouchons, les soumettait à un droit fixe et proportionnel de bouchon, qui n'est autre que le droit actuel de détail. Il les répartissait en plusieurs classes et en obtenait 12 millions, sauf à doubler, à tripler.

Conservant les tailles, les traites, les parties casuelles et le don gratuit, Boulainvilliers portait le revenu à 160, 200 ou 254 millions. Or, d'après lui, les revenus des autres États à cette époque étaient de :

Italie,	72	millions.	Suède,	10	millions.
Allemagne,	48	—	Danemark,	8	—
Turquie,	40	—	Portugal,	7	—
Hollande,	33	—	Pologne,	3	—
Angleterre,	28	—	Pape,	1	—
Espagne,	25	—			

Boulainvilliers ne mentionne ni la Russie ni la Prusse.

Enfin, pour compléter sa réforme, Boulainvilliers ferme la bourse, supprime les agents de change et les courtiers. Le Régent ne lut pas ses six mémoires ; mais il lut ceux que Law lui fit remettre (1).

§ 5. Law.

« Par ce travail, votre altesse Royale, sera en état de re-« lever le Royaume de la triste situation dans laquelle il est « réduit et de le rendre plus florissant qu'il n'a encore été, « d'établir l'ordre dans les finances, de remettre, augmen-« ter et entretenir l'agriculture, les manufactures et le com-« merce, d'augmenter le nombre des peuples et les revenus « généraux du royaume, de rembourser les charges inutiles « et onéreuses, d'augmenter les revenus du Roi en soula-« geant les peuples et de diminuer les dettes de l'Etat sans « faire tort aux créanciers. » Ce langage était plus tentant que celui de Boulainvilliers. Il correspondait directement aux

(1) M. Ducrocq vient de publier l'original du mémoire du Boulainvilliers sur l'amortissement. Ce mémoire serait antérieur *au Factum* et *à la Dîme royale.*

vues du Régent et à l'état de l'opinion. Les ressources prodigieuses que la Hollande et l'Angleterre avaient développées contre la France, la Hollande surtout, après une longue lutte avec l'Espagne, avaient jeté des doutes dans tous les esprits. On avait vaguement entendu parler d'une banque d'Angleterre, établie à Londres, pour soutenir la guerre contre la France « for carrying the war » ; on savait que cette banque avait rendu les plus grands services à l'Angleterre, de même que la banque d'Amsterdam à la Hollande ; on était donc porté à croire qu'il y avait des moyens particuliers de s'enrichir et de payer ses dettes ; et quand Law ajoutait : « Une « abondance des espèces, assez grande pour réduire l'inté- « rêt de l'argent à 2 0/0 mettrait la France en état de faire le « commerce de toute l'Europe, et rendrait ce royaume cul- « tivé comme la Hollande, rempli de villes, de villages, de « peuple ; il en viendrait de tous les pays d'Europe ; les « terres de France seraient portées à produire le double de « ce qu'elles produisent à présent ; ce produit serait manu- « facturé dans le pays et porté chez l'étranger par des vais- « seaux français. Quel agrément de gouverner un royaume « riche et peuplé par des hommes biens nourris et par con- « séquent courageux ! » Le Régent, se rappelant les discours de Mentor, acquiesçait et la plupart des Français entrevoyaient une nouvelle ère de bonheur et de plaisir.

Le Régent se rendit donc aux arguments de Law et ne daigna pas jeter les yeux sur les projets de Boulainvilliers.

Law n'a pas formulé de théorie particulière ni de projet méthodique pour la réforme des impôts. Cette réforme était, pour lui, la conséquence d'un fait plus général, l'amélioration de la situation financière qui devait résulter de l'abaissement du taux de l'intérêt et du remboursement des dettes de l'Etat. C'étaient là, pour l'époque de Law et pour la France, des vérités économiques d'un ordre tout à fait supérieur. Law les avait empruntées au milieu des banques d'Ecosse et des banques d'Angleterre dont il avait vu les grands progrès. Il signalait ainsi la loi supérieure à laquelle Turgot a attaché

son nom par la belle comparaison de la baisse de l'intérêt avec les terres que le retrait de la mer laisse à découvert. Il est facile de comprendre l'influence que pouvait exercer sur un gouvernement extrêmement obéré et extrêmement incapable, comme celui du Régent, un riche écossais, intelligent, gentilhomme par ses manières, révélant aux courtisans, qui n'en avaient aucune idée sérieuse, mais qui espéraient bien s'en servir pour se refaire eux-mêmes, les secrets, les merveilles de la finance, du crédit. « N'oubliez pas, leur affirmait « Law, que l'introduction du crédit a apporté plus de chan- « gements entre les puissances de l'Europe que la décou- « verte des Indes. » Cela était vrai ; mais Law ajoutait : « et que c'est au souverain à le donner et non à le recevoir « et que les peuples en ont un besoin si absolu qu'ils y re- « viennent malgré eux et quelque défiance qu'ils en aient. » Le souverain métamorphosé en dispensateur du crédit, de la richesse !

Le crédit, mot nouveau, mot magique, devait fournir au Roi *la vraie manière de lever l'argent sur les peuples ;* la confiance des peuples devait suffire à tout ; aussi, bien que la Banque fût l'instrument de lever l'argent, *par l'établissement d'une banque, Sa Majesté ne taxait pas les peuples ;* elle leur fournissait elle-même de quoi payer les taxes. On comprendra facilement l'engouement, plus ou moins sincère du Régent et l'empressement, plus ou moins hypocrite, des courtisans ; c'était le pactole mis à leur disposition. Et, en fait, ils ne manquèrent pas d'y puiser. Mais Law, qui paraît n'avoir pas tout à fait manqué de sincérité, s'était mépris. Plus avisée que le Régent, plus expérimentée que la France, pour laquelle le crédit, les banques, les lois de l'intérêt étaient alors des mystères profonds, la Chambre des Communes refusa d'admettre que le papier équivalût aux métaux précieux, que l'abondance de l'or, et *à fortiori* celle du papier, fût la richesse, que le taux d'intérêt dût baisser parce que le Roi aurait le droit de battre indéfiniment monnaie avec du papier, et que les banques fissent le bonheur universel, en mettant ce papier en circulation.

C'est donc la France qui dut faire cette expérience : chose singulière ! Elle avait vu, sous le gouvernement sérieux de Louis XIV, une circulation de billets de monnaie d'État ne dépassant guère 500 millions de livres et en partie gagée par des espèces, méthode qui se pratique, sous nos yeux, aux États-Unis, avec un plein succès et qui pourrait rendre de grands services en Europe, peser lourdement sur la circulation et embarrasser le gouvernement ; et elle admit, tout-à-coup, qu'une circulation de deux, de trois milliards de billets, gagés sur les forêts du Mississipi, habitées alors par des sauvages, feraient le bonheur du pays, enrichirait le commerce, entraînerait la baisse de l'intérêt, et permettrait, en remboursant les dettes publiques, *d'augmenter les revenus du Roi en soulageant les peuples* ; elle s'imagina avec Law « que la nation entière devenait un corps de négociants « dont la Banque était la caisse ; car tous les peuples, ayant « cru de tout temps, que le commerce des particuliers faisait « la plus grande richesse d'un État, que devait-on penser « d'un État qui ferait le commerce en corps ? » Law se rapprochait ainsi de la pensée communiste de Fénelon ; en cela il appartenait bien au XVIIIe siècle.

Le crédit du Roi est donc le principe, la Banque la machine du crédit, et le billet de banque le moyen. La Banque fondée, le premier acte du crédit du Roi devait être de payer ses dettes, afin de profiter de la baisse de l'intérêt, résultant d'une circulation illimitée de numéraire. Law confondait les billets de banque avec les métaux précieux. Cette confusion était une si grande erreur que, pour opérer le remboursement ou plutôt la conversion des dettes du Roi, Law ne put compter sur les billets mêmes de la Banque ; c'est alors qu'il imagina trois émissions successives d'actions de la compagnie des Indes, avec des primes, de plus en plus fantastiques. Les acquéreurs des actions avaient à en payer le prix ainsi que les primes ; ils les payaient soit avec les billets de la banque, soit avec les billets de l'État, les récépissés du Trésor, les divers titres des dettes qu'on voulait rembourser ; on acceptait tout, sauf l'or et l'argent qui devaient devenir inutiles. La

hausse des actions fut telle qu'un moment vint où le porteur de bonnes rentes craignit de ne pas en avoir. En obtenait-il? il les revendait ; il était payé en billets de la Banque. C'est ainsi que ces billets entraient dans la circulation. Ils étaient le fondement de tout le système. La compagnies des Indes, les émissions d'actions, les primes, le remboursement des dettes publiques n'étaient que le moyen de les faire accepter et circuler. Law parvint à en placer pour 1100 millions, somme relativement énorme, quand on se reporte au temps qu'il a fallu à la Banque de France pour arriver à ce chiffre. Maîs, aussitôt que le crédit de la compagnie des Indes, celui de la Banque et celui des actions furent mis en question, de nouvelles émissions devinrent nécessaires pour soutenir l'édifice tout entier. Le montant des billets de banque fut porté à trois milliards. Avec une richesse générale, décuple, au moins, de celle de la France, sous le Régent, la circulation fiduciaire de l'Angleterre, n'est pas aujourd'hui de la moitié de cette somme.

Law eut cependant un instant de répit, une heure d'espérance ; c'est celui où la première émission de billets entra dans l'engrenage économique du pays. Du 5 janvier 1719 au 1er juillet, il ne fut émis que pour 140 millions de billets, ce fut comme une rosée d'or. Dans le semestre suivant, on fit accepter 840 millions. Ces émissions produisirent exactement le même effet que les premiers assignats ou que les découvertes des mines d'or de Californie et d'Australie. Toutes les fois que les instruments de circulation s'augmentent, dans une mesure correspondant aux besoins du capital, la richesse paraît s'accroître, parce que le capital circule plus vite. Il y eut donc, dans le ministère de Law, un moment où la fortune publique parut plus grande, l'aisance plus générale, la confiance plus étendue et où il put songer aux grandes réformes qu'il tenait à l'arrière plan. Law entreprit donc de réformer et l'administration financière et l'organisation des impôts. Il a échoué dans ces réformes, comme dans tout ce qu'il a essayé, mais ce qu'il a tenté n'en a pas moins montré la supériorité de son esprit. Il avait nécessairement pour ennemi implacable l'oligarchie des traitants et des rece-

veurs-généraux, intimement apparentée avec la société financière sous l'ancien régime. Il supprima les receveurs-généraux et se fit adjuger les fermes. Il était donc dans la voie des véritables réformes. Il avait parfaitement compris qu'entre lui, novateur, banquier universel, privilégié, et l'oligarchie qui, depuis des siècles, exploitait la monarchie et l'a exploitée jusqu'en 1789, il n'y avait aucun arrangement possible; c'était une lutte à mort; et, de fait, après Law, c'est cette oligarchie qui a tué le système, et c'est elle qui l'a liquidé.

Maître de l'administration financière, Law a essayé quelques réformes ; il a mis, en avant quelques idées, mais le temps lui a manqué. Des édits du Régent lui suffisaient pour s'emparer des recettes générales et des fermes ; on ne touche pas aussi facilement aux impôts. Il abolit le monopole des tabacs; il simplifia les droits des aides, notamment à l'entrée de Paris, il prit diverses mesures en faveur de la libre circulation des grains ; il fit remettre 52 millions d'arriérés sur les tailles ; il songea même à remplacer les divers impôts directs par une taxe unique, sous le nom de *denier royal*, sorte de dîme, conforme aux idées de Vauban ; il adoucit les procédés de perception de l'impôt, il se déclara favorable à la liberté du commerce entre les diverses parties du territoire et avec l'étranger ; il donna une grande impulsion au mouvement colonial ; en tout, il se montra comme un partisan, de la plupart des réformes, réclamées par Fénelon et Vauban, comme un promoteur des idées nouvelles que le XVIII[e] siècle allait répandre. Il y a mieux, Law se séparant de la véritable tradition française, représentée par Fénelon et Boulainvilliers, se prononce en faveur de la monarchie absolue, c'est un réformateur autocratique. Il redoute le contrôle de la liberté ; il entend, au besoin, imposer ses idées par la force. Il est, en cela, le précurseur des physiocrates, de Turgot et de la Convention. « M. Law, par une ignorance égale de la constitution « républicaine et de la monarchique fut un des plus grands « promoteurs du despotisme que l'on eût encore vus en « Europe. Outre les changements qu'il fit, si brusques, si inu- « tiles, si inouïs, il souleva tous les rangs intermédiaires et

« anéantit les corps politiques ; il dissolvait la monarchie par « ses chimériques remboursements et semblait vouloir racheter la constitution même (1). »

L'influence qu'il a exercée doit être appréciée à des points de vue divers. Law, tout en voulant consolider la monarchie, lui a porté des coups funestes. En cherchant à constituer le crédit du Roi, il l'a ébranlé. Il a également compromis la foi populaire, ce sentiment si bien défini par le mot anglais *loyalty*. Les mémoires et les journaux du temps sont unanimes pour déclarer qu'avec *le système* et, surtout après la seconde banqueroute, il s'opéra un changement notable dans l'opinion publique. Si vingt-cinq ans plus tard, vers 1750, tout est changé, en France ; si l'opinion commence à se montrer républicaine, si l'*Esprit des lois*, paru en 1748, semble annoncer des temps nouveaux ; si l'*Encyclopédie*, 1751, marque une véritable évolution dans la société française et le mouvement des idées en Europe et principalement en France, le point de départ remonte bien plus haut. Il a fallu à de si grands changements une période de préparation, une période d'incubation. C'est *le système* qui a été le point de départ.

Funeste à la monarchie, *le système* a été, au contraire, favorable au mouvement économique et intellectuel du siècle. Malgré ses erreurs, ses illusions, ses violences, Law est un esprit supérieur. Il a imprimé à la société française une commotion, dans une mauvaise direction ; mais cette commotion a accéléré le mouvement donné par Fénelon, Vauban, Boisguillebert, Boulainvilliers. De nouvelles idées économiques ont été mises en circulation ; de nouvelles perspectives financières ont été ouvertes ; l'oligarchie financière a reçu un premier coup redoutable. L'idée de l'État, administrant ses finances, ayant directement affaire au public, rompant avec les traitants, adoucisssant les formes barbares de la perception de l'impôt, réformant les bases même de l'impôt, a fait de nouveaux progrès ; elle s'est installée au foyer

(1) *Esprit des lois*. Livre II, chap. IV.

même du gouvernement, le gouvernement s'est dit réformateur. Et ce sont les parlements, les familles financières, les fermiers-généraux, qui ont formé l'opposition. Montesquieu a pu alors attaquer corps à corps les traitants et déclarer que, lorsqu'ils prospéraient, tout était perdu.

A un autre point de vue, cette influence de Law a été, il est vrai, désastreuse. Elle a fait pénétrer, dans le courant de la société française, des idées fausses, extravagantes, dangereuses en matière de crédit. Les assignats sont les petits-fils des billets de banque de Law. Mirabeau, en fait de crédit et de banque, n'était guère plus clairvoyant ou plus sincère que lui. Law a retardé, de plus d'un siècle, le développement économique en France, au point de vue du crédit. Séparée des États protestants par la guerre, par la révocation de l'édit de Nantes, la France était restée étrangère aux progrès économiques de la Hollande et de l'Angleterre ; elle ignorait, ou à peu près, l'organisation du crédit et les forces que le crédit procure aux États, quand ils sont libres. Elle vivait sur les traditions féodales ou romaines ; la guerre, la littérature, les arts, le commerce, l'agriculture lui avaient jusqu'alors suffi. Pour lui faire accepter quelques doses d'économie politique ou sociale, Fénelon dut lui offrir un roman, comme Montesquieu pour lui parler de liberté politique et Voltaire de tolérance. Law lui inculqua, en fait de crédit, des idées fausses et, ce qu'il y eût de plus malheureux, il les lui inculqua au nom du gouvernement. Il se créa alors, en France, une sorte de courant, dont on a pu reconnaître la puissance, sous la Révolution, courant qui subsiste encore. en faveur de miracles, de merveilles, d'Eldorados inconnus que le crédit pourrait créer. Law s'était trompé sur les sources du développement de la richesse en Hollande, au XVIIe siècle, en Angleterre, au XVIIIe ; il avait pris les effets pour les causes ; il avait confondu le mécanisme perfectionné d'une organisation supérieure avec la richesse elle-même, exactement comme un ingénieur qui, voyant une machine à vapeur produire une force plus grande qu'une autre, s'imaginerait que la force même provient de la machine et non de la vapeur. Ces erreurs ont

laissé, après lui, des traces profondes, des germes vivaces qui ont imprimé aux esprits une direction néfaste.

N'avons-nous pas assisté, dans ces dernières années, après le terrible enseignement des assignats, à l'éclosion d'une banque, représentée, sinon gérée par les personnes les plus respectables, qui a eu la prétention de faire, comme Law, des émissions successives d'actions, de soutenir ces actions avec une prime qui représêntait un capital de 900 millions, et, au moyen de ce capital fictif, d'accaparer toutes les affaires industrielles dans plusieurs États. (1)

Law a cependant rencontré, dans un de ses anciens employés, Melon, un défenseur intelligent et convaincu. *L'essai politique sur le commerce* de Melon (1734) est déjà un traité d'économie politique assez complet ; c'est peut-être le premier ouvrage français auquel on puisse allouer ce titre. Melon est l'ardent partisan du système ; il croit que le numéraire est le fondement de la richesse et il considère les billets de la banque de Law comme du numéraire. Il est l'adversaire résolu, et, en cela, il ne se trompe pas, de l'oligarchie financière de l'ancien régime ; ce qui le conduit à discuter la réforme des impôts. Il signale le chaos des aides auxquelles il ne serait pas éloigné de substituer un impôt unique sur le blé qui produirait 500,000 livres par jour. A ce sujet, il cite, en l'approuvant, une phrase célèbre de Richelieu. « J'ai connu, aurait eu l'habitude de dire le cardinal, « des intendants qui égalaient l'impôt sur le sel aux Indes « du roi d'Espagne et qui en conservaient le secret comme « le vrai soulagement des peuples. » Richelieu n'allait pas assez loin. Il est bien certain que les Indes n'ont jamais valu la gabelle. Melon ne dit pas s'il égalait l'impôt sur le blé à l'impôt sur le sel.

Heureusement qu'à côté de Melon, il y avait un autre commis, Dutot, qui partageait des opinions tout opposées. A

(1) Sur Law et l'histoire des systèmes, voir les travaux de M. Levasseur (thèse de doctorat 1854), de M. Cochut et les articles de M. de Vuitry, *Revue des Deux-Mondes*, décembre 1883 et janvier 1884.

l'Essai politique sur le commerce, Dutot répondit, en 1737, par les *Réflexions politiques sur les finances et le commerce*. Dutot est moins instruit que Melon ; en revanche il est doué d'un meilleur jugement. Il trouve que la gabelle est écrasante, malgré les bons mots de Richelieu et que l'impôt unique sur le blé serait impraticable. Il nous apprend que, de son temps, à Rouen, pays de quart bouillon, un lot de sel de 400 livres payait : 1° quart bouillon, 100 livres ; 2° le parisis, 25, le souparisis, 6 1/2 ; 3° le quarantième 3 liv. 10 sous, 7 1/2 et enfin 4° moitié en sus, ensemble 202 liv. 3, 7 1/2. Il en conclut que les impôts indirects sont excessifs.

Enfin il refuse de voir la richesse dans le papier. Selon lui c'est le commerce qui en est le fondement. *Qui est le maître de la mer est le maître de tout.*

§ 6. Montesquieu.

C'est sur le terrain politique que Montesquieu porte la discussion de la réforme des impôts. On est surpris de sa réserve extrême, en présence des témoignages de Boisguillebert et de Vauban. C'est que, au fond, ni l'un ni l'autre n'avaient osé abordé le côté politique. En disant : « Règle générale ; « on peut lever des tributs plus forts, à proportion de la « liberté des sujets ; et l'on est forcé de les modérer à me- « sure que la servitude augmente, cela a toujours été et « cela sera toujours, c'est une règle tirée de la nature, qui « ne varie point ; on la trouve par tous les pays, en An- « gleterre, en Hollande, et dans tous les États où la liberté « va en se dégradant jusqu'en Turquie ; » En ajoutant : « On peut augmenter les tributs dans la plupart des répu- « bliques, parce que le citoyen, qui croit payer à lui-même, « a la volonté de les payer, et en a ordinairement le pou- « voir par l'effet de la nature du gouvernement » (1). Montesquieu croit résumer toutes les théories de l'impôt pour

(1) *Esprit des lois* L. XIII, ch. 12 et 3.

les peuples libres. « Il y a dans les Etats modérés, un « dédommagement pour la pesanteur des tributs, c'est la « liberté ; il y a dans les États despotiques un équivalent « pour la liberté, c'est la modicité des tributs. » Ici, Montesquieu va trop loin. Dans les États despotiques les impôts rendent moins ; mais ils ne sont pas modiques.

Montesquieu ne s'arrête même pas à la question du vote de l'impôt. Elle est la condition même de la liberté. Au surplus, Montesquieu savait fort bien que le vote de l'impôt était la véritable tradition de la France. C'est pour la reconnaître et la faire respecter que les Parlements demandèrent, en 1788, la convocation des États généraux. Toutefois Montesquieu ne subordonnait pas la réforme de l'impôt à une révolution politique. Il espérait que la monarchie pourrait, sans peine, réformer l'administration financière.

De là, le terrible chapitre sur les traitants : « Tout est « perdu lorsque la profession lucrative des traitants parvient « encore par ses richesses à être honorée... le dégoût saisit « les autres états, l'honneur y perd toute considération, les « moyens lents et naturels de se distinguer ne le touchent « plus et le gouvernement est frappé dans son principe. »

Comparant la régie et la ferme de l'impôt, il dit, avant « Adam Smith : « Par la régie, le prince épargne au peuple une « infinité de mauvaises lois qu'exige toujours l'avarice im- « portune des fermiers. Comme celui qui a de l'argent est « toujours le maître de l'autre, le traitant se rend despo- « tique sur le prince même, il n'est pas législateur, mais « il le force à donner des lois. »

Montesquieu condamne donc l'organisation financière de son temps.

Quant au système d'impôt en lui-même, il a conservé une extrême réserve. La perception, le rendement de l'impôt l'ont seul retenu. Cependant il n'entre dans le détail d'aucune réforme ; il se contente de poser des principes généraux ; il ne mentionne pas les projets de Boisguillebert ni de Vauban ; il écrit 40 ans après eux.

1° Dans les Etats libres le prince peut mettre les impôts

sur les terres, sur les personnes ou sur les marchandises, sur deux de ces choses ou sur les trois ensemble. Montesquieu accepte donc les droits indirects : « Ce sont ceux que les « peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait pas une « demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés « que le peuple ignorera qui les paie. Pour cela, il est « d'une grande conséquence que ce soit celui qui vend la « marchandise qui paie le droit. Il sait bien qu'il ne paie pas « pour lui, et l'acheteur, qui dans le fond paie, le confond « avec le prix. »

L'observation est importante. Montesquieu la confirme par l'exemple des brasseurs anglais qui payaient l'impôt sur le malt sans difficulté, tandis qu'en France l'impôt sur les boissons, étant acquitté par tous les consommateurs, entraîne mille vexations. La question toute d'actualité est intéressante, au point de vue de la réforme des droits actuels sur les vins et les alcools.

On en a conclu que Montesquieu s'était prononcé pour les impôts indirects, sans réserve, ce qui est inexact. « Le vin « est assez cher à Paris, écrit Usbek, par les impôts que l'on « y met qu'il semble qu'on ait entrepris de faire respecter les « préceptes du dieu Alcoran, qui défend d'en boire. » — (*Lettres persanes*).

2° Le nécessaire doit être la limite de l'impôt. Règle fondamentale du moins dans les États modernes parvenus à une haute civilisation ; règle qu'Adam Smith n'a pas indiquée et qui est encore débattue dans la science comme méconnue dans la pratique ; l'impôt ne peut atteindre le nécessaire du contribuable.

Parlant des impôts à Athènes, Montesquieu remarque que la 4e classe de contribuable ne donnait rien. « On jugea que « chacun avait un nécessaire physique égal ; ce nécessaire « physique ne devait pas être taxé. » La déduction fixe d'un revenu de 3,750 fr. par personne est quant à l'income tax, en Angleterre, l'application stricte de ce principe.

3° Une certaine progression dans l'impôt est juste.

Montesquieu établit ainsi sa proposition :

« Dans l'impôt de la personne, la proportion injuste serait « celle qui suivrait exactement la proportion des biens. On « avait divisé à Athènes les citoyens en 4 classes. Ceux qui « retiraient de leurs biens 500 mesures de fruits liquides ou « secs payaient au public un talent ; ceux qui en retiraient « 300 mesures devaient un demi-talent ; ceux qui avaient 200 « mesures payaient dix mines ou la sixième partie d'un talent « ceux de la quatrième ne donnaient rien. La taxe était juste « quoiqu'elle ne fût point proportionnelle : si elle ne suivait « pas la proportion des biens, elle suivait la proportion des « besoins. » (1)

C'est dans le même paragraphe que Montesquieu formule la règle du nécessaire et celle de la progression. Cette progression est modérée. Elle existe, d'ailleurs, dans le système d'impôt de plusieurs États, notamment à Paris.

Montesquieu s'était expliqué sur ces mêmes idées, dans un autre livre de l'*Esprit des lois*. Sa pensée était donc nettement arrêtée.

« Supposant le nécessaire physique égal à une somme don- « née, le luxe de ceux qui n'auront que le nécessaire sera « également à zéro ; celui qui aura le double aura un luxe « égal à un ; celui qui aura le double du luxe de ce dernier « aura un luxe égal à trois ; quand on aura le double, on aura « un luxe égal à sept ; de sorte que le bien du particulier qui « suit, étant toujours supposé double de celui du précédent, « le luxe croîtra du double plus une unité, dans cette progres- « sion 0, 1, 3, 7, 15, 31, 63, 127.

« Dans la *République* de Platon, le luxe aurait pu se calcu- « ler au juste. Il y avait quatre sortes de cens établis. Le pre- « mier était précisément le terme où finissait la pauvreté ; le « second était le double ; le troisième le triple ; le quatrième, « quadruple du premier. Dans le premier sens le luxe était « égal à zéro ; il était égal à un dans le second, à deux dans « le troisième et à trois dans le quatrième, et il suivait une « progression arithmétique. » (2)

(1) Livre XIII, chap. VII.
(2) Livre VII, chap. I.

Montesquieu admet que la limite du nécessaire varie selon la forme du gouvernement. Pour les pauvres, elle est plus étendue, et pour les riches moins étendue dans les démocraties que dans les aristocraties ; dans les monarchies elle est au contraire plus étendue pour les riches et moins pour les pauvres.

Ces principes qui peuvent paraître arbitraires, reçoivent, au contraire, de plus en plus leur application ; n'est-il pas certain que, dans la plupart des États actuels de l'Europe, selon le plus ou moins d'influence politique ou sociale, du principe démocratique, le nécessaire du pauvre est respecté ou le luxe du riche amoindri par l'impôt ?

4° Si l'impôt se paie sous forme de redevance il doit être immuable.

« Lorsque, dans une monarchie, la noblesse fait cultiver « les terres à son profit par le peuple conquis, il faut encore « que la redevance ne puisse augmenter. De plus, il est bon « que le prince se contente de son domaine et du service mi-« litaire. Mais s'il veut lever des tributs en argent sur les es-« claves de sa noblesse, il faut que le seigneur soit garant du « tribut, qu'il le paie pour les esclaves, et le reprenne sur « eux ; et si l'on ne suit pas cette règle, le seigneur et ceux « qui lèvent le revenu du prince vexeront l'esclave tour à tour « et le reprendront l'un après l'autre, jusqu'à ce qu'il périsse « de misère ou fuie dans les bois. »

Montesquieu donne comme exemple la Russie. « Le gentil-« homme lève la taxe sur les paysans et la paie au czar. Si le « nombre des paysans diminue, il paie tout de même ; si le « nombre augmente, il ne paie pas davantage ; il est donc « intéressé à ne pas vexer ses paysans. »

Dans ces deux chapitres Montesquieu fait allusion au régime fiscal que les bourgeois et serfs français ont longtemps subi pendant la période féodale, entre le fisc du seigneur et le fisc du roi. Mais la portée de son observation est plus étendue. Montesquieu veut dire qu'il faut toujours une garantie à la culture du sol et au travail ; qu'il existe une limite absolue non-seulement à l'impôt mais à la rente. Aussi emploie-t-il le

mot *redevance* au lieu du mot tribut. La redevance n'équivaut pas, en effet, au mot tribut; elle comprend à la fois la rente et l'impôt, c'est pour cela que la redevance ne peut augmenter. Eh bien! il existe plusieurs États où les populations sont soumises à des redevances du genre de celles dont parle Montesquieu, en Egypte, dans l'Inde, en Turquie et même en Irlande. Le fond du dissentiment entre le lord anglais et les fermiers irlandais n'est autre que l'accroissement incessant de cette redevance, garantie depuis deux siècles par la police et l'armée anglaise et aujourd'hui soumise à l'arbitrage des magistrats anglais.

L'exode des Irlandais a vérifié absolument la phrase de Montesquieu « qu'il périsse de misère ou qu'il fuie dans les « bois. » Dans l'Inde, les Anglais soumettent les redevances, qui comprennent l'impôt et la rente, à des révisions périodiques. Il en est de même pour les Fellahs en Egypte. La redevance, c'est-à-dire la confusion de la rente et de l'impôt, est la forme la plus redoutable de l'impôt, parce que le propriétaire étant considéré comme fondé à abuser de son droit d'augmenter la rente *(jus abutendi)* il profite de la confusion pour augmenter l'impôt.

La théorie de l'immutabilité de l'impôt foncier, théorie exposée plutôt que défendue par Adam Smith, mais qui ne saurait prévaloir, repose sur cette confusion de la rente et de l'impôt. Plutôt que d'augmenter la rente, l'impôt sera immuable.

5° L'État doit être neutre dans sa douane.

« Il faut que l'État soit neutre entre sa douane et son com-
« merce, et qu'il fasse en sorte que ces deux choses ne se
« croisent point; et alors on y jouit de la liberté du com-
« merce. La finance détruit le commerce par ses injustices,
« par ses vexations, par l'excès de ce qu'elle impose. » (1)

Montesquieu pose ainsi le véritable principe de la liberté des échanges. La douane doit être neutre. Elle ne doit pas être un instrument de gain pour les uns, de ruine pour les autres. Elle ne doit point favoriser l'industrie aux dépens de l'agri-

(1) *Esprit des Lois*. Livre XX, chap. XIII.

culture et réciproquement, la masse des consommateurs, qui est toute la nation, au profit de quelques privilégiés. L'impôt ne peut être un moyen de modifier les conditions naturelles de la production.

6° Les dettes publiques doivent être limitées.

Pourquoi? Montesquieu en donne, avec une force saisissante, les raisons :

I. « L'impôt levé pour le paiement des intérêts de la dette « fait tort aux manufactures en rendant la main de l'ouvrier « plus chère ;

II. « On ôte les revenus véritables de l'État à ceux qui ont « de l'activité et de l'industrie, pour les transporter aux gens « oisifs ; c'est-à-dire qu'on donne des commodités pour tra- « vailler à ceux qui ne travaillent point et des difficultés pour « travailler à ceux qui travaillent. »

Ces réflexions n'ont guère besoin de commentaire. Elles tombent à pic sur ceux qui ont dirigé les finances de la France depuis 1848. On a constitué un ensemble de prélèvements de 1300 millions par an que les uns paient pour faire vivre ou jouir les autres. Il est clair qu'il y a là un grand excès.

III. « L'État peut être créancier à l'infini, mais il ne peut « être débiteur qu'à un certain degré ; et, quand on est par- « venu à passer ce degré, le titre de créancier s'évanouit. »

Ici Montesquieu est prophète. Qu'est-il arrivé, en France sous l'ancien régime et sous la Révolution ? En Turquie, en Grèce, en Espagne, et que se prépare-t-il en Egypte? Si ce n'est l'évanouissement du titre des créanciers. L'impôt étant, de plein droit, limité par le principe économique que nul ne produit à perte, le gage des dettes de l'État est restreint à l'impôt annuel. Il n'y en a pas d'autre. Si l'impôt est trop lourd ; si l'État débiteur ne peut le lever, il a le droit de l'amoindrir dans l'intérêt supérieur de l'État ; car, avant d'acquitter ses dettes, l'État doit vivre. De sorte que le gage des dettes de l'État n'est que cette portion de l'impôt légitime qui reste, après qu'il a été pourvu aux dépenses de l'État.

IV. « Si les étrangers possèdent beaucoup de papiers qui « représentent une dette (de l'État), ils tirent tous les ans de

« la nation une somme très considérable pour les intérêts. »

Montesquieu répond ainsi d'avance à la théorie de Mac-Culloch sur l'enrichissement de l'Inde par les Anglais et de l'Irlande par les Landlords au moyen des sommes acquittées à Londres, chaque année, par les fermiers irlandais ou le Trésor de Calcutta.

Les dettes excessives sont une cause de dépérissement pour les États, non seulement parce qu'elles constituent des prélèvements ruineux de classe à classe, mais d'État à État.

V. La charge des dettes publiques retombe sur toutes les classes.

« Il y a quatre classes de gens qui paient les dettes de l'État:
« les propriétaires des fonds de terre, ceux qui exerçent leur
« industrie par le négoce, les laboureurs et artisans, et enfin
« les rentiers de l'État ou des particuliers. » (1)

Je cite ce texte pour montrer que Montesquieu n'a pas connu ou admis la doctrine des physiocrates sur la répercussion des impôts et charges sociales. Il déclare encore que les rentiers sont une classe entièrement passive et il demande que néanmoins elle soit traitée avec justice.

7° Les armements ruinent l'Europe.

« Une maladie nouvelle s'est répandue en Europe ; elle a
« saisi nos princes, et leur fait entretenir un nombre désor-
« donné de troupes. Elle a ses redoublements et elle devient
« nécessairement contagieuse : car, sitôt qu'un État aug-
« mente ce qu'il appelle ses troupes, les autres soudain
« augmentent les leurs, de façon qu'on ne gagne rien par là
« que la ruine commune ; chaque monarque tient sur pied
« toutes les armées qu'il pourrait avoir si ses peuples étaient
« en danger d'être exterminés ; et on nomme paix cet État
« d'effort de tous contre tous. » (2)

Je cite encore cette page célèbre de Montesquieu. Elle ne saurait, en effet, jamais être trop citée, nous devrions tous la savoir par cœur.

« La suite d'une telle situation est l'augmentation perpé-

(1) Livre XXII, chap. XVIII.
(2) Livre XIII, chap. XIII.

« tuelle des tributs ; et, ce qui prévient tous les remèdes à « venir, on ne compte plus sur les revenus, on fait la guerre « avec son capital. Il n'est pas inouï de voir des États hypo- « théquer leurs fonds pendant la paix même, et employer, « pour se ruiner, des moyens qu'ils appellent extraordinai- « res, et qui le sont si fort que le fils de famille le plus dé- « rangé les imagine à peine. »

Qu'aurait donc dit Montesquieu s'il avait vu la France, après avoir consommé dix milliards dans une guerre désastreuse, emprunter encore quatre milliards et prétendre diminuer les tributs. Il semble qu'il ait prévu nos fautes et prophétisé pour nous.

Ainsi, Montesquieu condamne plutôt le régime financier que le système fiscal de son temps ; mais il réclame le retour à la tradition du consentement de l'impôt. L'impôt direct lui semble spécialement approprié aux peuples libres. Il ne reculerait ni devant un impôt sur le revenu, ni devant une certaine progression dans l'application de l'impôt. Comme Vauban, mais par des voies et pour des motifs différents, il veut alléger le poids qui retombe sur le peuple. De là le principe du nécessaire physique. Il signale l'influence que les formes de gouvernement exerçent sur les systèmes d'impôt et celle que les systèmes d'impôt ont sur la durée des gouvernements.

Il montre que les gouvernements libres sont ceux qui possèdent le plus de ressources ; mais il les prévient de ne pas en abuser. « La liberté a produit l'excès des tributs ; mais « l'effet de ces tributs excessifs est de produire, à son tour, « la servitude ; et l'effet de la servitude, de produire la dimi- « nution des tributs. »

Il ne s'agit plus pour lui de signaler seulement les vices de l'administration fiscale de la France, ses dangers, ses excès, de choisir entre les diverses formes de l'impôt ; il s'élève au-dessus de ce qui pourrait paraître trop particulièrement français ; en recherchant les conditions générales des impôts pour tous les peuples, il indique en même temps les réformes nécessaires à la France. De là les règles qu'il indique pour les taxes douanières, les redevances comprenant la rente.

Les questions d'impôt deviennent ainsi des questions d'ordre économique ou social supérieur. Elles se rattachent à la formation et à la distribution générale de la richesse, comme le prouvent les chapitres consacrés aux dettes publiques, chapitres qu'on dirait écrits d'hier et qu'on devrait placarder dans toutes les écoles publiques.

Enfin, portant plus haut encore le regard, Montesquieu met le doigt sur la plaie saignante des sociétés européennes, ces armées innombrables, ces budgets écrasants, ces guerres dévastatrices qui la caractérisent dans l'histoire et qui contrastent avec la condition de l'humanité en d'autres centres, comme en Chine et dans l'Inde.

Cet état perpétuel de guerre consomme des ressources immenses, plus de 4 milliards chaque année. C'est donc un prélèvement accablant sur le produit net du travail et ce prélèvement, employé différemment pourrait assurer aux populations européennes, des secours en cas de maladie ou d'accident, une retraite pour la vieillesse, qui amortiraient les crises sociales qu'elles subissent ou qui les menacent.

§ 7 Quesnay.

L'intérêt de la France, le désir d'améliorer la condition des classes les plus nombreuses dominent dans Fénelon et Vauban, l'intérêt politique, l'influence des lois générales, du climat, du territoire, de la forme des gouvernements dans Montesquieu. Dans Quesnay, c'est l'intérêt de la science. Quesnay est le véritable fondateur de l'économie politique.

Né, élevé par des parents intelligents, à la campagne, il a conservé une impression ineffaçable de la nature comme de l'importance de la production agricole. Il a vu sa famille s'enrichir, grandir dans l'exploitation d'une grande ferme, située aux environs de Paris. La culture est toujours importante et avantageuse à côté d'un si grand marché. En outre les terres qui entourent Paris sont, en général, très fertiles. De tout temps, Paris a été le centre d'un sérieux mouvement agricole, dirigé par une race de fermiers, comparables aux meil-

leurs fermiers d'Angleterre. C'est de cette race que Quesnay est sorti. De là ses connaissances profondes en économie rurale, ses préférences exclusives pour la production agricole.

Quant à l'esprit méthodique, presque géométrique, qui le caractérise aussi, il en puisa les éléments dans ses études scientifiques ; c'est le témoignagne d'Adam Smith.

Ni Vauban, ni Montesquieu ne paraissent avoir eu d'influence sur son esprit. Mais il n'en est pas de même de Cantillon et de Gournay. Cantillon et Gournay doivent compter parmi les intelligences les plus remarquables du XVIIIe siècle; Gournay n'a rien laissé. On ne le connaît que par le bel éloge de Turgot ; Cantillon a composé plusieurs écrits, notamment *l'essai sur la nature du commerce en général*. « La terre, avait « dit Cantillon, est la source ou la matière d'où l'on tire la « richesse ; le travail de l'homme est la forme qui la produit ; « et la richesse en elle-même n'est autre chose que la nour- « riture, les commodités ou les agréments de la vie. » Ces paroles sont le fondement de la doctrine de Quesnay. Quesnay très intimement lié avec Gournay, lui a emprunté le principe du libre échange. Grand négociant, manufacturier, habile financier, Gournay n'envisageait pas les conditions de la production du même point de vue que Quesnay : mais ils se sont rencontrés sur la nécessité de laisser toute liberté pour l'échange des produits provenant des divers territoires et des divers climats du globe.

Quesnay a précisé son système économique et ses idées en matière d'impôt, en maximes demeurées célèbres et qui ne sont pas sans rapport avec les maximes de quelques-uns des anciens philosophes grecs.

N° 3. « Que le souverain et la nation ne perdent jamais de « vue que la terre est l'unique source des richesses et que « c'est l'agriculture qui les multiplie.

N° 5. « Que l'impôt ne soit pas destructif ou dispropor- « tionné à la masse du revenu de la nation ; que son augmen- « tation suive l'augmentation des revenus ; qu'il soit établi « sur le produit net des biens-fonds et non sur le salaire des « hommes ni sur les denrées, où il multiplierait les frais de

« perception, préjudicierait au commerce et détruirait an-
« nuellement une partie des richesses de la nation ;

N° 20. « Qu'on ne diminue pas l'aisance des dernières « classes de citoyens, car elles ne pourraient pas contribuer à la « consommation des denrées ;

N° 27. « Que le gouvernement soit moins occupé du soin « d'épargner que des opérations nécessaires pour la prospé- « rité du royaume, car de très grandes dépenses peuvent « cesser d'être excessives par l'augmentation des revenus, « mais il ne faut pas confondre les abus avec les simples dé- « penses, car les abus pourraient engloutir toutes les riches- « ses de la nation et du souverain ;

N° 28. « Que l'administration des finances, soit dans la per- « ception des impôts, soit dans les dépenses du gouverne- « ment, n'occasionne pas de fortunes pécuniaires qui déro- « bent une partie des revenus à la circulation, à la distribu- « tion et à la reproduction. »

Ainsi Quesnay repousse les impôts sur les denrées et ceux qui atteindraient les salaires ; il repousse donc à peu près tous les impôts indirects : comme Vauban il entend défendre les classes laborieuses ; il ne s'agit plus même du nécessaire physique, admis par Montesquieu, il s'agit de l'aisance. Il reconnaît également la mauvaise organisation financière de l'ancien régime. Médecin ordinaire de Louis XV, habitant, écrivant dans un petit entre-sol au-dessus de l'appartement de Madame de Pompadour, il est d'une extrême réserve vis-à-vis de l'armée des traitants, si rudement attaquée par Vauban et Montesquieu. Il croit demander assez en disant que l'impôt ne doit pas être destructif.

Quant au terrain politique, il l'évite avec soin ; il va même plus loin et beaucoup trop loin :

N° 1. « Que l'autorité souveraine soit unique et supérieure « à tous les individus de la société et à toutes les entreprises « injustes des intérêts particuliers. Le système des contre-for- « ces dans un gouvernement est une opinion funeste qui ne « laisse entrevoir que la discorde entre les grands et l'accable- « ment des petits. »

Il ajoute, il est vrai, n° 2. « Que la nation soit instruite des « lois générales de l'ordre naturel qui constituent le gouver- « nement évidemment le plus parfait, afin que l'autorité sou- « veraine, toujours éclairée par l'évidence, institue les meil- « leures lois et les fasse observer exactement pour la sûreté « de tous. »

Quesnay s'éloigne ainsi de la véritable tradition de son pays tout autrement pratiquée et revendiquée par Bodin ; il s'éloigne aussi des grandes lois si vigoureusement accusées par Montesquieu : les régimes financiers, la bonne organisation, la juste répartition de l'impôt ont leur garantie essentielle dans la nature du gouvernement, dans le principe de la liberté politique. Dans une brochure intitulée *Du droit naturel* Quesnay a fait remarquer, avec raison, que, sous tous les genres de gouvernement, la garantie de la propriété et la sécurité personnelle étaient les bases de l'ordre social, de la prospérité des États et du bonheur des citoyens, que la nature du gouvernement importait moins que ces garanties ; mais sa remarque est incomplète en ce sens que, jusqu'à présent du moins, ce sont les gouvernements libres qui ont le moins imparfaitement réalisé ces avantages, et particulièrement pratiqué les systèmes financiers les moins défectueux. De là son apologie du *Despotisme de la Chine.*

En compensation de la liberté politique qu'il sacrifie, Quesnay, mieux inspiré par Gournay, pose le principe du libre échange (n° 25) qu'on maintienne « l'entière liberté « car la police du commerce intérieur et extérieur, la plus « sûre, la plus exacte, la plus profitable à la nation et à « l'État consiste dans la pleine liberté de la concurrence. »

Cette pleine liberté de la concurrence se rattache au fondement même de ses idées économiques et de son système financier.

« La nation est réduite à trois classes de citoyens : la « classe productive, la classe des propriétaires, et la classe « stérile.

« Comme la terre est l'unique source des richesses, la « classe productive est celle qui fait renaître par la culture

« du territoire les richesses annuelles de la nation, qui fait « les avances et les dépenses des travaux de l'agriculture et « qui paie annuellement les revenus des propriétaires de la « terre. La classe des propriétaires comprend le souverain, « les possesseurs de terres et les décimateurs. Cette classe « subsiste par le revenu ou *produit net* de la culture qui lui « est payé annuellement par la classe productive, après que « celle-ci a prélevé, sur la reproduction qu'elle fait renaître « annuellement, les richesses nécessaires pour se rembourser de ses avances annuelles et pour entretenir ses richesses d'exploitation. La classe *stérile* est formée de tous les « citoyens occupés à d'autres travaux et à d'autres services « que ceux de l'agriculture. (1) Elle est dite stérile parce « qu'elle ne travaille pas immédiatement à multiplier les « productions naturelles, parce qu'elle ne fait pas, à ses frais, « les avances de l'agriculture. Elle ne fait que donner la « façon. » (2) Tout vient de l'agriculture parce que tout vient de la terre.

Ces principes posés, quelle en est la conséquence au point de vue de l'impôt ?

Peut-on demander l'impôt à la classe productive ? La classe productive doit d'abord faire les avances de la culture, elle doit ensuite en supporter les chances « la gelée, la grêle, « la nielle, les inondations, la mortalité des bestiaux » et payer les propriétaires. Elle ne peut donc supporter l'impôt.

Peut-on demander l'impôt à la classe stérile ? non, elle ne donne que la façon.

C'est aux propriétaires à le subir tout entier. « Les propriétaires, le souverain et toute la nation ont un grand intérêt à ce que l'impôt soit établi en entier sur le revenu « des terres immédiatement ; car toute autre forme d'imposition serait contre l'ordre naturel, parce qu'elle serait « préjudiciable à la reproduction et à l'impôt et que l'impôt « retomberait sur l'impôt même. »

L'impôt doit donc être unique, direct, assis sur les reve-

(1) Analyse du tableau économique.
(2) Baudeau.

nus ou la rente des propriétaires. Point de taxes indirectes qui, en atteignant les salaires ou les avances des autres classes, nuiraient à leurs consommations et par suite à la reproduction.

Par compensation, sécurité complète doit être garantie à la propriété : n° 4. « Que la propriété des biens-fonds et des « richesses mobilières soit assurée à ceux qui en sont les « propriétaires légitimes, car la sûreté de la propriété est le « fondement essentiel de l'ordre économique de la société. » Cette sécurité pourra être donnée par « une autorité souve- « raine, unique et sans contre-forces, afin que les proprié- « taires jouissent d'une entière liberté pour disposer de leurs « produits. D'où la nécessité de la complète liberté des « échanges. C'est pour les propriétaires une compensation de leur asservissement.

Tel est l'ordre de la nature : « Tout est assujetti ici-bas « aux lois de la nature : les hommes sont doués de l'intelli- « gence nécessaire pour les connaître et les observer. » L'objet de la science nouvelle, de l'économie politique est de les indiquer. Leur ensemble constitue une partie de la *physiocratie*. Les sociétés doivent se gouverner *physiocratiquement*.

Quesnay a accompagné ses maximes ou ses théories de tableaux pour en démontrer l'application par des chiffres.

Mais il n'a été donné à personne de les comprendre, depuis lui. Marmontel, qui a passé des nuits entières à écouter les explications du maître, déclare n'avoir jamais pu en rien saisir. En fait, à l'époque de Quesnay, vers 1760, la rente, *le produit net*, encaissé par les propriétaires ne représentait pas, d'après les appréciations de Lavoisier et celles de M. de Lavergne 1.200 millions. Le système de Quesnay leur aurait pris la moitié de leur revenu. Or il n'y a pas d'exemple, dans l'histoire, d'un peuple où les propriétaires aient pu ou voulu supporter un tel impôt, sans entraîner la ruine complète de l'État. On peut dire qu'à aucune époque de l'histoire de la civilisation, un pareil fait ne s'est présenté.

Quelle est donc la cause de la méprise d'un esprit aussi puissant que Quesnay? Le texte suivant la révèle complètement.

« On objecterait en vain que les salariés pourraient, en « restreignant leur consommation et se privant de jouissan- « ces, payer les taxes qu'on exigerait d'eux, sans qu'elles « retombassent sur les premiers distributeurs des dépenses. « Sans contribuer au paiement de l'impôt indirect, les sa- « lariés souffrent, par l'effet de cet impôt, qui anéantit les « subsistances, une extinction, un retranchement fâcheux « de salaire qui les réduisent à la misère et qui diminuent « nécessairement leur population. Le prix des salaires et « par conséquent les jouissances que les salariés peuvent se « procurer, sont fixés et réduits au plus bas par la concur- « rence extrême qui est entr'eux. » (1)

Ainsi Quesnay devance Turgot, Ricardo, Malthus et même Rossi dans sa théorie célèbre, mais aujourd'hui démentie, du salaire minimum. Au surplus, dans cette même page où Quesnay explique sa redoutable théorie, base des doctrines de Lassalle et de Karl-Marx, se trouve le principe de sa réfutation. « Un horloger, dit-il, pourra-t-il vendre des montres « aux paysans du Limousin? » Presque tous en portent aujourd'hui; tous ont remplacé la galette de sarrazin par du bon pain; tous sont chaussés de cuir au lieu de marcher pieds-nus. Aussi ni l'Assemblée constituante en 1790, ni l'Assemblée nationale en 1871, n'ont eu recours à l'impôt unique et direct sur la rente des propriétaires.

Non seulement Quesnay s'est mépris sur la nature du salaire, mais il s'est mépris sur la nature de la production. « Les manufactures et le commerce, entretenus par les « désordres du luxe, accumulent les hommes et les richesses « dans les grandes villes, s'opposent à l'amélioration des « biens, *dévastent les campagnes*, inspirent du mépris pour « l'agriculture, nuisent au soutien de la famille, s'opposent à

(1) Second problème économique.

« la propagation des hommes et affaiblissent l'État. »On dirait Mentor expliquant la politique d'Idoménée. (1)

L'industrie n'est pas stérile ; elle enrichit les États bien loin de les affaiblir ; elle fournit à la culture des champs les capitaux qui lui manquent au lieu de les dévaster. Elle doit donc supporter sa part d'impôt.

Continuant l'œuvre de Boisguillebert et de Vauban, mais l'exagérant, Quesnay arrive donc à l'impôt unique et direct sur les propriétaires ; c'est en partie l'ancien régime renversé. Il supprime tous les autres impôts, même les gabelles et les douanes. Mais il rejette le principe du vote de l'impôt et se sépare ainsi de la tradition nationale. Enfin il méconnaît les véritables conditions de la production, soit par une incomplète appréciation de l'importance des diverses transformations auxquelles elle donne lieu, soit par une analyse insuffisante des lois du salaire. Comme Boisguillebert, comme Vauban, comme Fénelon, il est animé d'un ardent désir d'améliorer la condition des classes laborieuses, si pénible encore de son temps. Il ne lui a pas été donné, comme à Adam Smith, de deviner en quelque sorte, les immenses progrès qu'elles allaient accomplir; mais du moins il s'est associé de cœur à leurs souffrances ; il a contribué à les tempérer, comme à les prévenir.

« Vous conviendrez que d'obtenir la plus grande augmen-
« tation possible de jouissances avec la plus grande diminu-
« tion possible de dépenses, c'est la perfection de la conduite
« économique. Cette maxime est réglée par les lois souve-
« raines et irréfragables de l'ordre physique. Je voudrais
« plus encore, la plus grande diminution de travail pénible
« avec la plus grande jouissance possible. » (2)

Quesnay pose donc les problèmes qui agitent le plus vivement les sociétés contemporaines : amoindrir le temps du travail, tout en élevant le salaire. Descartes avait déjà indiqué le problème. Il s'arrache, pour ainsi dire, à la tradition ; il ne tient pas compte de l'organisation sociale, telle qu'elle

(1) Articles fermiers.
(2) Dialogue sur les travaux des artisans.

résulte de l'histoire ; il recherche les principes économiques des sociétés et il les révèle.

Selon lui, la production agricole laisse seule un véritable surplus. Ce surplus est le fait même de la terre. La possession de la terre est donc une sorte de monopole. Par suite, c'est sur ce surplus que doivent se payer toutes les dépenses publiques, sans cela les propriétaires jouiraient d'un avantage trop considérable. D'où la théorie de l'impôt unique sur la rente, soit la somme payée par le fermier, soit la part remise par le métayer ou le colon partiaire.

L'application de cette théorie était une révolution. Elle renversait l'ancien régime. Quesnay n'y tenait pas. Mais elle avait des conséquences plus étendues. Elle attaquait le principe même du droit de propriété. Aussi Quesnay ajoutait-il : N'importe l'application. Les choses se passent exactement comme si toutes les charges sociales retombent sur les propriétaires. Ce sont eux qui ont à faire face à tout, notamment aux salaires des ouvriers, qu'ils réduisent au minimum. Necker a, plus tard, développé particulièrement ce point de vue. Le sort des classes laborieuses paraissait dès lors fatal. C'est le côté des idées physiocratiques, mis en relief par Karl-Marx. Quesnay se dérobait aux conséquences directes de ses principes par les progrès de la culture. Il condamnait donc les agglomérations urbaines où s'entassaient des hommes *stériles* pour la véritable richesse, pour celle qui entretenait et renouvelait les forces sociales et qui, par ses progrès, selon lui, illimités devait procurer aux ouvriers un travail moins pénible et une condition meilleure.

Il réclamait un gouvernement éclairé mais autoritaire, pour mieux assurer cette production et l'entière liberté des échanges et, par l'intermédiaire du commerce, pour faire participer tous les peuples aux avantages naturels de la diversité des territoires et des climats.

La science n'a pas accepté les doctrines de Quesnay sur beaucoup de points, notamment sur la nature de la production agricole, sur le caractère de la rente, sur la répercussion des charges sociales, sur l'unité de l'impôt. Néanmoins

on ne peut s'empêcher de reconnaître la sagacité et la profondeur de ses vues. Il a soulevé les questions les plus délicates de l'organisation économique de nos sociétés : la nature du droit de propriété, la légitimité de la rente, problème très discuté pour les grandes villes, le rapport du salaire avec la production, la repercussion de l'impôt, la limite du travail et la nécessité d'améliorer la condition des classes qui en portent le poids.

Nul économiste n'a plus nettement montré les liens intimes qui existent entre les questions économiques et les questions sociales. Et s'il n'a pas entrevu le mouvement des sociétés contemporaines, il a eu une intuition réelle des changements qui se préparaient de son temps et des problèmes que nous avons à résoudre.

Le fondement des erreurs de Quesnay ne lui est pas particulier. Au XVIIIe siècle, la production agricole était considérée comme la source principale de la richesse. Il en était ainsi partout, même en Angleterre. Il s'était même produit, en France, une réaction contre les idées de Colbert en faveur des manufactures. Fénelon, Montesquieu, Voltaire lui-même, Rousseau, après eux, ont favorisé cette réaction. Ces idées ont prévalu dans la rédaction du Code civil. Montesquieu écrivait avant Quesnay :

« Les effets mobiliers, comme l'argent, les billets, les lettres « de change, les actions sur les compagnies, les vaisseaux, « toutes les marchandises, appartiennent au monde entier, qui, « dans ce rapport, ne compose qu'un seul État, dont toutes « les sociétés sont les membres : le peuple qui possède le « plus de ces effets mobiliers de l'univers est le plus riche. « Quelques États en ont une immense quantité. L'avarice des « nations se dispute les meubles de tout l'univers. » Ce tableau est très brillant et conviendrait encore mieux à notre époque qu'à celle de l'*Esprit des Lois*. Mais Montesquieu ajoute : « Il peut se trouver un État si malheureux qu'il sera « privé des effets des autres pays, et même encore de pres- « que tous les siens ; les propriétaires des fonds de terres n'y « seront que les colons des étrangers. Cet État manquera de

« tout et ne pourra rien acquérir ; il vaudrait mieux qu'il « n'eût de commerce avec aucune nation du monde ; c'est le « commerce qui, dans les circonstances où il se trouvait, l'a « conduit à la pauvreté.

« Si la Pologne ne commerçait avec aucune autre nation, « ses peuples seraient plus heureux ; ses grands, qui n'au- « raient que leur blé, le donneraient à leurs paysans pour « vivre ; de trop grands domaines leur seraient à charge ; « ils les partageraient à leurs paysans ; tout le monde, trou- « vant des peaux ou des laines dans ses troupeaux, il n'y au- « rait plus une immense dépense à faire pour les habits ; les « grands, qui aiment toujours le luxe, et qui ne pourraient le « trouver dans leur pays, encourageraient les pauvres au « travail. Je dis que cette nation serait plus florissante, à « moins qu'elle ne devînt barbare ; chose que les lois pour- « raient empêcher. » (1)

Montesquieu s'était fait un idéal agricole, tout comme Fénelon ; il nous a laissé le tableau de son idylle.

« Qui pourrait représenter ici le bonheur de ces Troglo- « dytes ? Un peuple si juste devait être chéri des dieux. Ils « instituèrent des fêtes en l'honneur des dieux. Les jeunes « filles, ornées de fleurs et les jeunes garçons, les célébraient « par leurs danses et les accords d'une musique champêtre : « on faisait ensuite des festins où la joie ne régnait pas « moins que la frugalité...

« Le soir, lorsque les troupeaux quittaient les prairies, et « que les bœufs fatigués avaient ramené la charrue, ils s'as- « semblaient ; ils décrivaient les délices de la vie champêtre, « et le bonheur d'une condition toujours parée de l'inno- « cence. » (2)

« Les politiques d'aujourd'hui ne nous parlent que de ma- « nufactures, de commerce, de finances, de richesses, de « luxe même. » (3)

(1) *Esprit des Lois*. Livre XX, chap. XXIII.
(2) *Lettres persanes*, Lettre XII.
(3) *Esprit des Lois*. Livre III, chap. III.

Le XVIIIe siècle est tout entier dans ce contraste. Sur un fond essentiellement agricole, rural, champêtre, un certain courant d'économie politique de finances et de colonisation. Le marquis de Mirabeau allait donner une formule à ce mélange dans sa *Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture, réduite à l'ordre immuable des lois physiques et morales qui assurent la prospérité des empires.*

§ 8. Turgot et les physiocrates.

Tocqueville a très exactement dépeint les physiocrates ; mais il s'est imparfaitement rendu compte de leur entreprise. Les physiocrates avaient reconnu la nécessité économique de réformer l'ancien régime. Ils ont même espéré un moment, opérer cette réforme par le moyen de l'autorité royale. Quesnay l'a cru et écrit ; Turgot l'a essayé. (1) « Vers le milieu du « siècle, on voit paraître un certain nombre d'écrivains qui « traitent spécialement des questions d'administration publi- « que, et auxquels plusieurs principes semblables ont fait « donner le nom commun d'*économistes ou de physiocrates.* « Ce sont, en général des hommes de mœurs douces, et « tranquilles, des gens de bien, d'honnêtes magistrats, d'ha- « biles administrateurs ; mais le génie particulier à leur « œuvre les entraîne. Le passé est pour les économistes « l'objet d'un mépris sans bornes. Il n'y a pas d'institution « si vieille et qui paraisse si bien fondée dans notre histoire « dont ils ne demandent l'abolition... Ils sont, il est vrai, très « favorables au libre échange des denrées, *au laissez faire* « *et au laissez passer*, mais, quant aux libertés politiques « proprement dites, ils n'y songent point. »

Tocqueville s'est mépris sur l'œuvre des physiocrates, parce qu'il est surtout préoccupé du courant politique de la Révolution. Les physiocrates avaient d'autres vues. Ils ne poursuivaient pas une révolution politique, mais une réforme sociale.

(1) *Ancien régime*, p. 243.

Ils affirmaient que l'organisation fiscale de l'ancien régime était contraire aux lois scientifiques de la distribution des richesses. Ils parlaient au nom d'une science nouvelle. Peu leur importait l'instrument de la réforme ; en cela ils se faisaient illusion ; ce qu'ils poursuivaient, c'était la réforme même.

Pendant les dernières années de la Régence, l'abbé de Saint-Pierre avait fondé chez son ami, l'abbé Alary, le club de l'Entresol, place Vendôme. Les séances se tenaient le samedi de chaque semaine, de cinq heures à huit heures du soir. On y trouvait les gazettes de Hollande et d'Angleterre ; on y causait de politique et d'administration ; on y lisait des mémoires qui étaient discutés. Fontenelle, d'Argenson, de Plélo, Bolingbroke en faisaient partie. En 1731, le cardinal de Fleuri en prit ombrage et le fit fermer.

L'existence de ce club est une révélation sur l'état des esprits à cette époque. En fermant le club, le cardinal de Fleuri ne supprima pas le mouvement des idées. Les *Lettres persanes*, les *Considérations sur la grandeur et la décadence des Romains*, les *Lettres sur les Anglais* de Voltaire étaient venues entretenir le courant créé par *Télémaque*, la *Dîme royale* et surtout les expériences de Law. L'abbé de Saint-Pierre cessa de discourir dans le club de l'Entresol ; il continua ses publications et ses conversations. Il doit être considéré comme l'un des précurseurs des physiocrates. A côté de lui, il faut placer les Trudaine, famille d'ingénieurs considérable au XVIIIe siècle. Le chef des Trudaine a été le promoteur des grandes routes et de la corvée. Aux plaintes soulevées partout par la corvée, il répondait : « Les routes sont « indispensables ; la corvée est le seul moyen de les faire. « Si on la convertit en argent, l'argent sera dépensé ailleurs « qu'aux routes. » Aux Trudaine se rattache un premier groupe, comprenant MM. de Gournay, Turgot, Malesherbes, l'abbé Morellet, d'Ynvau, le cardinal de Boisgelin, M. de Cicé, archevêque de Bordeaux. C'est le groupe à rapports officiels avec le gouvernement ; c'est le groupe caressé par Voltaire ; c'est le groupe qui désirait faire une réforme offi-

cielle. Le second groupe, relève de Quesnay, avec ses deux bras droits, l'abbé Baudeau et Dupont de Nemours. L'abbé Baudeau a été le véritable secrétaire perpétuel de l'école, pendant un demi-siècle. Il mit à son service un esprit vif et une plume infatigable : c'est lui qui fonda les *Ephémérides du citoyen*. Dupont de Nemours fonda de son côté le *Journal de l'agriculture, du commerce et des finances*. Plus tard, ces deux recueils se réunirent. Ils forment un ensemble de 80 volumes très curieux et encore utile à consulter. A ce second groupe appartenaient Mercier de la Rivière, Letrosne, le marquis de Mirabeau, M. de Fourqueux, l'abbé Roubaud, l'archiduc Léopold et l'empereur Joseph II même. Malgré les têtes couronnées, c'est le groupe réformateur.

Comme le mouvement économique fut parallèle au mouvement philosophique, il se produisit bientôt un grand changement dans la société. « Vers 1750, dit Voltaire, la nation « rassasiée de vers, de tragédies, de comédies, de romans, « de disputes théologiques, se mit à raisonner sur les blés. « On oublia même les vignes. » La question de la liberté intérieure du commerce des grains avait, en effet, une grande importance, et cette importance s'est prolongée jusqu'en 1789. C'est sur cette question que les ennemis de Turgot, conduits par Necker, lui livrèrent leur bataille décisive. Elle se rattachait à la fois à tous les préjugés d'une nation fort arriérée, aux progrès accomplis par l'agriculture et aux manœuvres les plus déplorables du gouvernement. Mais elle a été un terrible instrument de propagation pour les idées physiocratiques. C'est en traitant de la liberté du commerce des grains, que les physiocrates ont pu répandre leurs idées de réforme générale. A cet égard, Galiani et Necker leur ont rendu service par leurs attaques.

Ils avaient l'avantage d'être des gens sérieux et vertueux dans un milieu perverti et frivole. Comment, à trois générations de date, la société que Turenne, Bossuet, Fénelon, Vauban avaient illustrée, est-elle devenue la société qui lisait la *Religieuse* et la *Pucelle*? On a pu se l'expliquer en parcourant l'exposition si curieuse qui a été faite en 1884

à Paris, des tableaux de Fragonard, de Boucher, de Watteau et autres peintres du XVIIIe siècle. Plusieurs de ces tableaux rappelaient à la lettre les scènes des contes de Mirabeau ou des chansons de Maurepas. Ce contraste n'est pas plus singulier, au surplus, que celui de Quesnay expliquant le *tableau économique* dans le boudoir de Mme de Pompadour, à Marmontel, et à Mme du Hausset.

Les physiocrates sont donc des réformateurs; seulement ils appartiennent à de bonnes maisons ; ils n'ont pas été domestiques comme Rousseau ; mais, comme lui, par d'autres voies, ils entendent réformer une société, selon Rousseau, condamnée, selon les physiocrates mal organisée économiquement.

Par suite, ce sont des dogmatistes, des hommes à principes :

« Dieu gouverne le monde par des lois immuables. Ces lois « président à la conservation, à la multiplication, au perfec- « tionnement, au bonheur de notre espèce; seulement « l'homme a sa part d'activité et de liberté ; et c'est à lui à « étudier sans cesse les lois qui régissent et la nature et le « monde extérieur, afin de conformer à leurs prescriptions « les déterminations de sa volonté. Le but assigné à l'exer- « cice de ses forces intellectuelles et physiques, c'est l'ap- « propriation de la matière à ses besoins. C'est par l'accom- « plissement de cette tâche qu'il s'élève à de meilleures « destinées; mais, dans cette œuvre, la bonté divine n'a pas « séparé l'utile du juste ; le juste est la mesure de l'utile ; « rien d'inique ne saurait être d'un avantage durable. Par « quels caractères, par quels signes se manifeste l'utile ? « L'homme les rencontre dans les notions naturelles de jus- « tice, dans les idées de devoir et de droit qu'il a reçues du « Créateur et qui lui révèlent qu'il est contraire à l'ordre, « c'est-à-dire à l'ensemble des rapports nécessaires, pour « produire le bien général, de chercher des satisfactions « dans le dommage d'autrui.

« Quant à la notion de la justice, le docteur Quesnay en « rencontrait les manifestations principales d'abord dans la « liberté, ou le droit pour chacun de faire ce qui ne blesserait

« en rien l'intérêt général, puis dans la propriété, ou le droit
« pour chacun d'user à son gré des biens qu'il possède à
« titre légitime. Ces droits imprescriptibles, l'homme les
« tenait de sa propre nature et non des lois écrites, qui n'a-
« vaient fait que les reconnaître et les sanctionner ; c'était
« parce qu'il les avait sentis en lui et par cela même reconnus
« chez les autres, que les sociétés avaient pu naître, subsis-
« ter et marcher d'elles-mêmes vers le but assigné à leurs
« efforts, la conquête de la matière, en d'autres termes la
« production et la distribution des richesses. Au libre déve-
« loppement de ses droits tenait l'essor, plus ou moins heu-
« reux et rapide, des arts, des sciences, de l'industrie ; les
« gouvernements n'étaient institués qu'afin de leur assurer
« toutes les garanties dont ils peuvent avoir besoin, et
« quelles que fussent d'ailleurs leurs formes particulières,
« les meilleurs étaient ceux qui remplissaient le mieux cette
« haute et indispensable mission.

« Qu'une économie politique doit nécessairement devenir
« le corollaire d'une telle philosophie sociale, rien de plus
« évident. Le docteur Quesnay assignait pour but constant à
« l'activité humaine, l'assujettissement, la conquête, l'ap-
« propriation de la matière ; dès lors il fallait bien qu'il exa-
« minât comment l'homme prend possession de la matière ;
« en un mot, qu'il étudiât les lois de la nature en ce qui con-
« cerne la production et l'emploi des richesses » (1).

Quesnay avait posé les principes. Ses disciples se chargèrent d'en développer les conséquences.

Mercier de la Rivière est celui qui les a présentées sous leur forme la plus rigoureuse et la plus intéressante.

1° Le souverain est co-propriétaire du produit net des terres. Rien de plus heureux, pour lui et pour ses sujets, parmi les institutions sociales. D'un côté le revenu du souverain se trouve le produit d'un droit semblable à tous les autres droits de propriété et tenant, comme le leur, à l'essence

(1) H. Passy, *Rapport sur le concours ouvert par l'Académie des sciences morales et politiques, sur l'école des physiocrates.*

même de la société. Le souverain, considéré dans son droit de propriété, n'est plus qu'un grand propriétaire qui ne jouit pas aux dépens des autres.

Cette co-propriété donne lieu à un partage fait sur des bases permanentes.

Ce partage s'est opéré d'après la loi originelle sociale. En cas de désaccord pour l'exécuter, le souverain doit l'emporter, parce qu'il est physiquement impossible que, sans vouloir se préjudicier à lui-même, le souverain veuille augmenter son revenu aux dépens de la nation. (1) D'où la nécessité d'un despotisme légal, non arbitraire, pour faire respecter les droits de chacun.

Le partage se fait alors sans arbitraire entre le souverain et les propriétaires d'après quatre lois immuables ;

A. — Les avances de la culture doivent être précédées des dépenses des propriétaires.

B. — Ces avances doivent se renouveler sans cesse.

C. — Le souverain et les propriétaires ne peuvent les détourner par l'impôt ou la rente.

D. — Après ces prélèvements, le résidu forme le produit net qui appartient au souverain et aux propriétaires. Ils doivent le partager ensemble.

Le revenu public ne doit être autre chose que le produit de la co-propriété qui est jointe à la souveraineté. L'institution d'un revenu public, *étant faite en faveur de la propriété*, ne peut être destructive de la propriété : car le partage originaire seul a fondé l'État et la propriété. Ce revenu public est l'impôt, « je lui donne ce nom à regret » ajoute Mercier de la Rivière.

Cette part de la souveraineté, ce revenu public doit il s'accroître ? Non : il est immuable, à moins de changer les conditions du partage. L'impôt doit donc être fixe. S'il est fixe, une fois établi, la valeur du fonds est définitivement connue ; l'acquéreur de ce fonds ne le paie plus en acquérant le fonds ; l'impôt lui est devenu indifférent ; c'est l'effet du partage.

(1) Par cette expression Mercier de la Rivière entend les propriétaires.

2° L'impôt est donc annuel ; il ne peut être établi que sur le produit net annuel ; il ne peut être exigé que de ceux qui reçoivent ce produit net annuel.

3° La terre seule donne un produit net annuel ; le propriétaire de terres seul doit donc payer l'impôt. Le partage n'a eu lieu que pour le produit net des terres.

4° Tout impôt est payé par le produit des terres. Par suite, il ne peut y avoir d'anticipation d'impôt. Tout ce qui est pris par le souverain en sus de la part originairement fixée dans le produit net retombe sur la propriété foncière rurale.

5° Aucune autre richesse que la terre ne doit supporter d'impôt, parce que toute richesse sur laquelle on voudrait établir un impôt n'est qu'une portion du produit des terres, produit qui se trouve déjà avoir payé l'impôt. Une maison, dans une ville, n'est pas une augmentation de richesse. Donc le loyer ne doit rien. Le contrat de rente d'un rentier ne doit pas davantage.

6° L'impôt indirect, établi sur les personnes ou les choses commerciales, est arbitraire ; il cause au souverain et à la nation des préjudices énormes.

7° L'industrie est créatrice de formes et ces formes ont leur utilité ; c'est à raison de cette utilité que celui qui veut user de ces formes nouvelles doit l'indemniser ; mais, si les industriels transforment les productions, ils n'y ajoutent aucune valeur. L'impôt sur ces transformations ferait double emploi. L'industrie manufacturière peut être utile au commerce des productions ; elle n'en augmente jamais la valeur au profit de la nation.

8° L'utilité du commerce est dans les rapports qu'il a avec la culture ; le commerce extérieur est un mal nécessaire.

9° L'ouvrier qui vend à l'étranger un objet par lui transformé est presque un parasite ; il ne fait pas corps avec la nation ; il n'est pas producteur agricole ; il doit tout à ceux qui lui ont vendu la matière première.

10° Les impôts sur les salaires de l'industrie et la vente des choses commerciales sont progressifs et nécessairement distinctifs des revenus du souverain, de la nation et de la po-

pulation ; car il faut tenir les richesses ou de la terre immédiatement ou de ceux au profit de qui la terre sera reproduite. Un homme salarié peut bien en salarier d'autres à son tour ; mais cet homme ne fait que partager ce qu'il a reçu ; il ne peut continuer de donner qu'autant qu'il continuera de recevoir. Il faut donc remonter à une source primitive de tous les salaires qui se distribuent, à une source qui d'elle-même les renouvelle perpétuellement.

11° Il sera toujours d'une vérité évidente que le surplus du produit obtenu par la culture devrait dans un sens étendu, mesurer et limiter l'entretien de la partie de la société qui ne travaille pas la terre. Partout le nombre des fabricants, des commerçants, des propriétaires, et de ceux qui exerceront des emplois civils et militaires doit se proportionner exactement à ce surplus de produit.

Telle est la pure doctrine physiocratique; on ne peut s'empêcher d'en reconnaître l'étendue, la profondeur et la portée; on ne peut s'empêcher de convenir de l'importance du progrès, accompli par les théories fiscales depuis Boisguillebert, depuis même Montesquieu. Ce qui frappe, avant tout, c'est l'appareil sévère, la forme scientifique des théorèmes de Mercier de la Rivière. Sous cet appareil, ayant pour fondement la méthode déductive, se cachaient des erreurs graves, mais aussi des vérités d'un ordre supérieur.

Les axiomes sur le partage originaire, le despotisme légal, l'improductivité du travail de l'ouvrier, de l'industrie et du commerce étaient des erreurs. Mais Fénelon, Turgot, Montesquieu les ont, en partie, professées.

Les axiomes sur le caractère spécial de l'impôt foncier permanent, sur la repercussion de tous les impôts et des salaires sur le produit agricole, la proportionnalité entre ce produit et toutes les forces nationales, sont encore acceptés par des esprits très éclairés.

Enfin la nécessité de ne pas frapper d'impôt le produit brut du sol, de ne pas confondre la rente et l'impôt, les ménagements à apporter dans les impôts indirects, dans les taxes sur les salaires sont des axiomes aujourd'hui indiscutables.

Sur d'autres points, la théorie physiocratique a soulevé les questions les plus complexes de l'économie politique ; les limites du droit de propriété ; la nature de l'accroissement de la rente de la terre et de son attribution au propriétaire ; le droit de l'État de réviser cette attribution pour profiter de l'accroissement ; le fonds qui sert à alimenter le travail, fonds des salaires, comme l'ont appelé certains économistes anglais ; les lois de la repercussion des impôts et des salaires, tout cela indique une étude extrêmement sagace des faits économiques et atteste la haute valeur scientifique des physiocrates. Oubliés pendant quelque temps, à la suite de la prépondérance de l'école anglaise, même méconnus, il s'est fait, en leur faveur, un retour, parfaitement justifié, d'opinion, car bien des économistes ont emprunté leurs idées, sans l'avouer. (1)

Les allures de prophète, le ton dogmatique, la forme géométrique des sentences de Mercier de la Rivière lui valurent beaucoup de critiques. Plusieurs de ces dogmes n'étaient pas fort clairs ; il les révélait à une société peu préparée à les comprendre, encore moins disposée à les admettre. Les salons où régnaient Voltaire, d'Helvétius, d'Alembert, Galiani, Grimm n'aimaient pas les révélateurs. Baudeau, esprit plus net, plume prompte et facile, journaliste expérimenté, entreprit d'expliquer *l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques.* Baudeau n'ajoute et ne retranche rien ; il adoucit les angles, il traduit les formules ; il les applique : c'est un vulgarisateur.

Ainsi Mercier de la Rivière n'avait pas clairement défini le produit net : « le produit net, déclare Baudeau, est le reste « de la récolte totale après le prélèvement des frais du culti- « vateur, mais non de ceux du propriétaire. »

Puis l'opinion se récriait contre cette inutilité, cette stérilité du commerce, de l'industrie, du travail même. Baudeau intervient encore : « Le nom de classe stérile ne signifie « point classe inutile, encore moins classe nuisible ; il signifie

(1) Parmi les travaux entrepris sur les physiocrates, il faut placer au premier rang ceux de M. Léonce de Lavergne. *Les économistes français au XVIIIe siècle.* 1870, les *assemblées provinciales,*

« classe non productive, c'est-à-dire qui ne travaille pas im-
« médiatement à multiplier les productions naturelles ; classe
« qui ne fait pas, à ses frais, les avances de l'agriculture.
« L'industrie ne fait que donner la façon. Elle ne produit pas :
« tout vient de la terre et par suite de l'agriculture. »

Enfin que faut-il entendre par le souverain ? Quel est ce revenu qui lui est attribué ? c'est le représentant de l'État ; c'est le revenu de tous ses coopérateurs.

Pour mieux faire comprendre et accepter la doctrine, le marquis de Mirabeau se chargea de l'appliquer. De là son livre de la *Théorie de l'impôt.* Sur quoi peut-on asseoir l'impôt ? est-ce sur le travail, est-ce sur le produit ? Le travail est engagé tout entier à l'État. Le travail est l'action organique de l'État. Imposer le travail, c'est ralentir l'action qui vivifie l'État. D'où provient le produit ? De deux agents, le travail de l'homme et le don de la nature. La totalité du rapport s'appelle produit ; mais il n'y a que la crue, l'accroissement, dépenses prélevées, qui soit le bénéfice ; c'est sur ce bénéfice que vivent tous les hommes qui ne sont pas cultivateurs. C'est sur ce bénéfice seul que l'État peut prélever sa portion ; de manière qu'en ceci comme dans toutes les autres parties, tout ce qui est travail est nécessairement et indispensablement indemne. Il n'y a que ce qui est don de la nature qui puisse fournir à l'imposition. Voilà le grand secret de la science fiscale dévoilé. Par suite, c'est sur le produit net qu'il faut allouer la quotité revenant à l'État. Le gouvernement fixe cette quotité, mais non le prince. L'idée que le prince peut imposer la nation, sans son consentement, est impie. Le riche doit une contribution beaucoup plus grande que le pauvre.

Comme les produits n'ont de valeur que par le commerce, il faut que le commerce soit libre. L'industrie est au commerce ce que le commerce est à l'agriculture. Le marquis de Mirabeau accepte donc la plupart des axiômes ; il ne repousse que ceux relatifs au caractère de l'industrie et du commerce.

En conséquence il déclare extorqués les impôts sur les maisons, sur les meubles, sur les actes, sur les rentes, sur le

luxe, sur le commerce, sur l'industrie, sur les magasins, sur les domestiques. Il ne doit exister qu'un seul impôt, l'impôt sur le produit net de la terre.

Cela le conduit à rechercher quel est ce produit net. A ce propos, il dresse, pour son époque, un inventaire de la production agricole imposée.

	Revenu brut	Revenu net
1° Prés. — Six millions d'arpents divisés en 6 classes....................	110.000.000	26.800.000
2° Bois. — Trente millions d'arpents divisés en 6 classes..................	146.000.000	140.000.000
3° Vignes. — Un million six cent mille arpents............................	»	93.000.000
4° Terres. — Trente millions d'arpents..................................	589.000.000	147.000.000
Totaux.........	845.000.000	406.800.000

Ce revenu net de 406,800,000 payait 105 millions ; or les biens de la couronne, du clergé et de la noblesse n'y étaient pas compris. Le Marquis de Mirabeau portait le revenu des biens de la Couronne à 140 millions. Il calculait que l'impôt à obtenir des biens de la noblesse s'élèverait à 14 millions, des dîmes inféodées et ecclésiastiques, 31 millions, et des biens de l'Eglise, 10 millions.

Ces bases étaient de beaucoup inférieures au revenu réel agricole net, évalué, trente ans après, par Lavoisier à 1200 millions. Les bases posées, le marquis de Mirabeau procédait de la manière suivante.

De l'impôt territorial des biens soumis à la taille il retranchait 15,000,000 livres pour la part mise sur les personnes, l'industrie, le commerce et les maisons. Il ne restait plus que 77 millions ; mais il triplait ce résidu, parce qu'il admettait, sous le nouveau régime, une immense crue, soit 232 millions. Il y réunissait l'impôt à provenir des biens de la Couronne, la part de la noblesse et de l'Eglise : ensemble 413 millions. Il lui manquait 187 millions pour correspondre aux revenus publics qu'il évaluait, en 1760, à 600 millions, sur lesquels 150 millions d'impôts extraordinaires. Il économisait ces 187 mil-

lions par la réforme financière même, puisque tous les frais de perception étaient supprimés pour les impôts indirects.

Le revenu net agricole faisait ainsi seul face aux dépenses publiques. Ce revenu net était de 415 millions; quant au revenu net futur, il était censé devoir s'élever, sous le nouveau régime, à 1938 millions, savoir :

	En 1760 D'après Mirabeau net	1000 t.	En 1879 net
Terres labourables......	1.153.000		1.485.000
Près....................	250.000		483.000
Bois et landes...........	292.000		230.000
Vignes..................	243.000		301.000
Divers .... :............	»		145.000
Ensemble.....	1.938.000		2.644.000

Ainsi, le marquis de Mirabeau, après avoir été de beaucoup en deçà dans l'estimation du revenu actuel, se transportait beaucoup au delà dans l'estimation du revenu futur. Il anticipait de plus d'un demi siècle, se méprenant entièrement sur la lenteur avec laquelle s'accomplissent les progrès agricoles. En admettant qu'un meilleur régime eût pu doubler le produit net, tel que le marquis de Mirabeau l'avait calculé, soit environ 500 millions, y compris pour 100 millions le revenu net des biens de la noblesse et de l'Eglise, avec les dîmes, on trouvait qu'un milliard de revenu net aurait eu à supporter un impôt annuel de 275 millions. Ces chiffres se rapprochent singulièrement de ceux sur lesquels l'Assemblée constituante devait opérer : 1200 millions de revenu net et un impôt de 240 millions.

Néanmoins, ces chiffres étaient encore exagérés. En effet, l'Assemblée constituante supprima les dîmes ecclésiastiques et les droits féodaux que le marquis de Mirabeau conservait. La situation fut ainsi bien différente. Malgré cette différence, le principal de l'impôt foncier rural a dû être ramené en 1822 à 120 millions et il ne dépasse pas actuellement 119 millions.

L'application intégrale des théories physiocrates était donc irréalisable. C'est que les physiocrates se sont mépris sur la

notion de la valeur, sur la nature du travail, sur la formation du capital et sur la distribution de la richesse. Ils n'ont tenu compte que de l'un des éléments de la production, la terre. Ils ont oublié les autres : le capital et le travail ; ils ont oublié l'homme ; ils n'ont point vu quelle puissance supérieure de production existait dans l'humanité elle-même ; ils se sont absorbés dans l'examen et la discussion de la repercussion de l'impôt et des salaires ; ils ont ainsi pris l'accessoire pour le principal.

Aussi, dans la *Philosophie rurale* publiée en 1767, le marquis de Mirabeau est-il obligé de reconnaître qu'il s'est placé et qu'il a raisonné dans l'idéal. « Nous supposons un « royaume qu'une bonne administration fait fleurir, où la na- « tion est dans l'aisance, où les denrées sont à des prix avan- « tageux, où les fermiers soutiennent une riche culture, qui « donne au moins 100 de produit net pour 100 d'avance. » Nous sommes encore à Salente.

L'application complète, méthodique, pratique des doctrines physiocratiques fut reprise par un esprit plus net, plus instruit, mieux informé que le père de Mirabeau. Letrosne publia à Bâle, en 1779, son ouvrage : *de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt* ; c'est un ouvrage remarquable, que l'on consulte, avec le plus grand fruit.

Letrosne habitait Orléans ; élève et ami de Pothier, il appartenait à une famille honorable et riche de magistrature. C'est le type du vrai physiocrate : fermeté dans la doctrine, calme dans le caractère, préoccupation du bien public. Ce n'est pas un révolutionnaire, ni un démocrate, bien qu'en ait dit Tocqueville, c'est un réformateur. Il connaît à fond l'ancien régime ; il veut l'abolir. Il écrit, vingt ans à peu près après le marquis de Mirabeau. En comparant la *Théorie de l'impôt* à l'*Administration provinciale*, on reconnaît facilement combien le mouvement a grandi depuis Fénelon, Vauban, Montesquieu, Quesnay et le marquis de Mirabeau. On se sent à la veille d'évènements nouveaux ; mais on n'en suit pas moins la même filière d'idées, depuis Télémaque.

1° La terre est la source unique de tous les biens, elle est

féconde par elle-même ; mais elle ne produit qu'une subsistance étroite sans le travail de l'homme. La terre étant le seul fonds productif, le travail de la culture est le seul travail productif. Les travaux subséquents qui ont pour objet la préparation et le transport des produits sont plus ou moins nécessaires ou utiles, mais ne sont pas productifs ; car la forme ni le changement ne sont des productions. Il y a donc deux sortes de travaux, l'un productif, l'autre stérile. Le travail de la culture seul se régénère, seul produit un excédent, c'est sur cet excédent que vit le propriétaire. D'où trois classes : 1° les cultivateurs, 2° les propriétaires, 3° ceux qui les servent. Le souverain compte parmi les propriétaires. Les travaux de la troisième classe sont très nécessaires mais absolument stériles : commerçants, fabricants, hommes à talent, domestiques sont mis sur le même pied dans cette troisième classe. Ils sont des servants des propriétaires.

2° Donc l'impôt ne peut être demandé qu'aux propriétaires. L'impôt est une portion de la reproduction que l'on ne peut lever d'une manière moins onéreuse ni moins équitable que par une part fixe et proportionnelle du produit net des cultures. Cet impôt ne doit pas, comme les dîmes, porter sur le total, sur le produit brut, mais seulement sur l'excédent, sur le produit net, prélèvement fait des avances primitives et annuelles. Il doit être direct, parce que s'il est indirect, il retombe sur les propriétaires, en diminution de revenus, le cultivateur augmentant ses reprises et ses salaires.

3° La loi de l'impôt est la seconde loi fondamentale des sociétés ; elle se réalise par le partage avec le souverain.

4° Le revenu brut de la culture est évalué à 2,154 millions, savoir : avances annuelles rendues, 1900 millions (ces avances équivalent aux frais de culture) ; revenu annuel des avances primitives, 100 millions ; excédent net 854 millions ; produit des mines, gibier, pêcheries, 200 millions.

5° Quelle sera sur cet excédent la part du souverain ? Letrosne la réduit à 400 millions environ, soit 200 millions au-dessous des dépenses publiques de son temps. Voici comment il retrouve la différence.

D'une part, il supprime tous les impôts indirects, sauf les douanes. Les impôts indirects rapportaient 571 millions, mais ils en coûtaient 187 ; la suppression n'étant que de 184 millions, il devait manquer 584 millions.

D'autre part, il remplace ces 584 millions en repartissant les dettes du Roi entre les généralités ; c'est la mise à exécution de l'idée de Fénelon ; les généralités pourvoiront à l'intérêt et à l'amortissement par des taxes spéciales sur le revenu territorial, c'est le principe des centimes additionnels. Puis Letrosne réduit les dépenses de 20 millions, abaisse les arrérages des rentes de 21 millions, établit un impôt direct de 25 millions sur les marais salants, de 18 millions sur le clergé. Il demande à la vigne une taxe supplémentaire de 22 millions. Les douanes sont comptées pour 9 millions seulement. Enfin il crée un impôt personnel qui doit produire 50 millions.

Ainsi la dette publique reçoit une affectation spéciale ; les impôts indirects sont supprimés ; les douanes réduites à 9 millions ; le déficit de cette suppression comblé. Letrosne en conclut que la France se trouvera placée bien au-dessus de l'Angleterre.

La réforme fiscale est complétée par l'établissement d'un cadastre général, dressé avec le concours des propriétaires. Le cadastre établi, le propriétaire recevra un titre régulier, exempt des frais qui accompagnent les transmissions ; idée très heureuse que l'acte Torrens a réalisé en Australie. Le cadastre comprendra les maisons et jardins, avec une évaluation spéciale. Letrosne rejette, à l'égard des maisons, le principe de la stérilité ; c'est l'importance de Paris qui l'a préservé de l'erreur du marquis de Mirabeau. Letrosne avait fait une sorte d'enquête sur la richesce de Paris à son époque ; par suite, il avait promptement reconnu qu'il y aurait une réelle absurdité à accabler d'impôts les habitants des Landes et à exonérer les Parisiens. Il savait que, dans le produit des fermes, Paris entrait pour 60 millions avec 571,000 ménages ; aussi comprenait-il Paris pour 15 millions dans l'impôt personnel qu'il instituait.

6° Après la réforme fiscale et financière, Letrosne accomplissait la réforme sociale. Il abolissait les droits féodaux sans compensation, bien qu'il les reconnût de cinq origines différentes. Il ne maintenait que les rentes foncières; c'est la solution de la Convention, solution peu équitable, car elle appauvrissait au hasard les uns en enrichissant les autres. Dans tous les autres États, la justice sociale a été mieux comprise et les droits féodaux ont été rachetés.

Letrosne maintenait les dîmes, sauf remplacement ; il abolissait les offices et les maîtrises et jurandes.

La réforme était donc entière. Sur bien des points l'Assemblée constituante a accompli les réformes de Letrosne. Et il est certain que, sans les excès de la Révolution, les résistances aveugles qu'elle a rencontrées ou provoquées, les guerres qu'elle a suscitées ou soutenues, il eût été possible, en 1790, de réaliser, en partie, les vues des physiocrates. L'idée de mettre la dette publique à la charge des généralités était une idée impraticable ; mais elle cachait le projet de limiter l'usage du crédit du Roi. Au surplus, dans le gros volume écrit par Letrosne, la Royauté est à peine nommée. Déjà, dans beaucoup d'esprit sérieux, elle était, en principe, abolie. Mais certains impôts indirects, parfaitement légitimes, même nécessaires, le tabac, l'alcool, le timbre devaient être maintenus. Avec la douane susceptible, sans surcharge, de produire plus de 9 millions, ils auraient pu faire face aux intérêts et à l'amortissement de la dette.

La France eût été trop riche si les plans de Letrosne, légèrement améliorés, avaient été exécutés. Ces plans représentent à peu près ce que désiraient les classes éclairées, en France, en 1789. Pothier a dû les connaître et les approuver. Ils ont une importance réelle dans l'histoire économique de la France, au XVIII[e] siècle.

7° A la fin de son livre, Letrosne soulève une question fiscale de la plus grande importance. Cette question est encore actuelle. A qui doit profiter l'accroissement du produit net, de ce que le marquis de Mirabeau appelait *la crue*? Dans la pure doctrine physiocratique, cet accroissement appartenait

aux propriétaires. La part du souverain avait été fixée *ab initio*; elle ne pouvait être augmentée sans le consentement des propriétaires, sans un nouveau partage libre; à cet égard, l'arbitraire légal eût été une impiété.

Letrosne s'est séparé de l'opinion de ses amis. Selon lui, l'impôt doit profiter de l'accroissement. Le propriétaire n'a droit qu'à ses avances et à sa part dans la crue. La rente, qui n'est que le produit net, après le prélevement des avances, la rente ne lui appartient pas tout entière.

Les réserves de Letrosne nous conduisent à pénétrer plus au fond de la doctrine des physiocrates. Les physiocrates, en attribuant toute la rente aux propriétaires, entendaient leur faire payer cette attribution. Comme Quesnay l'avait expliqué, ils donnaient pleine garantie au propriétaire ; mais seul il devait payer l'impôt, immuable lui-même.

Mais l'impôt ne peut être immuable par la raison que rien n'est variable comme les dépenses de l'État, c'est la remarque de Letrosne. La dépense étant variable, il faut bien que l'impôt le soit aussi. Par suite, la crue du produit net ne peut appartenir tout entière aux propriétaires. Le partage originaire n'a pas porté sur cette crue; l'impôt suivra l'accroissement du produit net, comme la rente elle-même.

L'application des idées de Letrosne conduit à faire de l'impôt foncier un impôt de quotité et non un impôt de répartition ; elle conduit aussi à expliquer les révisions périodiques de la rente et de l'impôt dans l'Inde, en Egypte, en Irlande.

Mais il ne faudrait pas croire que le principe de Letrosne soit d'une application universelle. L'histoire de l'ancien régime, en France, le dément; mais ce qui lui est surtout contraire, c'est le régime fiscal de la Chine. Dans cette colossale agglomération de 500 millions d'hommes, soumis depuis 40 siècles, aux mêmes institutions, la doctrine physiocratique est entièrement appliquée. Elle n'est donc point aussi bizarre qu'on pourrait le croire et qu'on le repète. En Chine, la part du souverain a été fixée à une époque immémoriale ; cette part est immuable ; et le prélèvement opéré sur le produit net de la culture suffit, en très grande partie, aux dé-

penses de l'État. Il est vrai que la Chine pratique peu les dettes publiques. En Chine la rente tout entière appartient aux propriétaires. Cette attribution et la fixité de l'impôt sont les fondements de la prospérité de la Chine, attestée par son immense population.

Turgot partageait toutes les opinions de Letrosne, sans faire les mêmes concessions que lui. Il avait vu cependant les choses de plus près que tous les physiocrates ; il leur était supérieur par l'expérience des hommes, par la pratique des affaires, par l'étendue des connaissances, par le génie. Aucun physiocrate, sous des formes modérées, n'a poussé plus loin les conséquences de la doctrine physiocratique.

L'originalité de la situation, c'est que Turgot a exercé le pouvoir et qu'il a essayé d'accomplir la réforme rêvée, préparée par les autres. Turgot a pensé comme Vauban, comme plusieurs des meilleurs esprits du XVIII[e] siècle, que l'ancien régime, sorti des voies traditionnelles depuis Richelieu, était susceptible de se réformer lui-même, sous la tutelle d'un despotisme légal. Il s'est dévoué courageusement à cette œuvre ; son échec a prouvé qu'elle était impraticable. Désormais, garantie de la propriété, plus équitable répartition de l'impôt, amélioration progressive de la condition des classes les plus nombreuses sont indissolublement liées à la pratique par les peuples civilisés des gouvernements libres. Ni les traditions administratives de sa famille, ni sa longue expérience personnelle des affaires du gouvernement, ni les succès ou les difficultés de son ministère, n'ont modifié les opinions de Turgot. Comme Quesnay, il affirmait que l'impôt doit et ne peut être levé que sur le produit net ou la rente des propriétaires. « Le vrai revenu est la part du propriétaire au delà « de celle du cultivateur, celle que le cultivateur donne au « propriétaire pour acquérir le droit de travailler son champ. « Toute autre idée de revenu est illusoire. Lorsqu'on achète « un bien fonds c'est ce revenu seul qu'on achète. Or il est « évident que c'est ce revenu seul que l'impôt peut par- « tager. » (1)

(1) *Mémoire sur les impositions.*

Comme Quesnay, il affirmait que l'industrie et le commerce sont stériles. « J'ai déjà dit qu'il n'y avait que le propriétaire « de biens fonds qui dût contribuer à l'imposition ; une pre- « mière raison est que lui seul a intérêt à conserver l'ordre « permanent de la société. Qu'importe à l'homme industrieux « ce que devient le gouvernement ? ... une seconde raison « et la plus péremptoire, c'est que le propriétaire de fonds « est le seul qui ait un véritable revenu. » (1).

« Ainsi les maisons ne produisent aucun revenu qui puisse « être regardé comme un nouveau revenu de l'État. Leur « loyer est évidemment une pure dépense qui, comme toutes « les autres, *est payée du produit des terres* (2) ; aussi ne « doivent-elles être taxées qu'à raison du terrain qu'elles « occupent. »

Donc la ville de Paris, dont les loyers représentent 600 millions par an, ne paiera à l'État qu'à raison de sa superficie de 7800 hectares, mais les paysans du Limousin partageront avec le Roi :

Part du Roi 56 0/0 du revenu total ;

Part du propriétaire 45 0/0 ;

Mais quelle misère profonde dans les campagnes ! Vauban l'a dénoncée ; Turgot a essayé de la soulager ; que serait-elle donc si à la taille, à la capitation, aux vingtièmes, il fallait ajouter les gabelles, les douanes intérieures, les octrois ? Il resterait encore bien moins au propriétaire.

Comme Quesnay, Turgot supprimait toutes les contributions indirectes, même les impôts sur les mutations et les actes, les octrois, etc.

« 1° Parce que le propriétaire doit seul.

« 2° Parce que l'impôt direct est le moins dispendieux.

« 3° Parce que l'impôt indirect impose une foule de gênes « sur le commerce, parce qu'il entraîne des fraudes, des « procès, des condamnations.

« 4° Parce qu'il attaque en mille choses la liberté.

(1) Dito.

(2) Observation sur le *Mémoire* de M. de Saint Péravy.

« 5° Parce qu'il nuit beaucoup à la consommation et par là « se détruit lui-même.

« 6° Parce qu'il donne aux marchands étrangers un avan- « tage dans la concurrence du commerce.

« 7° Parce que ses effets ne sont pas exactement calcula- « bles au lieu qu'un propriétaire peut toujours savoir dans « quelle proportion de son revenu il paie. (1)

8° Parce qu'il est défavorable à la formation des capitaux.

Il considérait l'impôt indirect comme un circuit inutile et coûteux, comme un mécanisme parasite, comme entamant les avances ou capitaux par une dégradation des produits. (2) Néanmoins il en arrivait à une véritable antinomie. D'un côté, en effet, il soutenait que les impôts indirects entamaient les capitaux et de l'autre que toutes les charges sociales retombaient sur le produit net agricole, source primordiale des capitaux. Il est vrai qu'il y avait suppression d'un intermédiaire ; mais cette suppression aléatoire pouvait-elle équivaloir, pour les propriétaires, à l'obligation directe de l'impôt ?

Cette théorie était d'autant plus sujette à critique que, dans une de ses plus belles inspirations, dues à sa profonde connaissance de la production agricole, Turgot a indiqué les révolutions particulières auxquelles l'agriculture est exposée, avec une sorte de divination de la crise profonde que traverse aujourd'hui l'agriculture européenne. « Il serait possible que « dans une nation où les terres en seraient réduites à la « culture directe, il n'y eût absolument aucun revenu, aucun « moyen de soutenir l'État, qu'en dévorant graduellement les « capitaux. » (3)

Il importe de bien saisir l'hypothèse. Quesnay, à raison du milieu où il avait été élevé, avait connu surtout la culture par fermes, qui, de son temps, était la règle en Angleterre, comme la règle dans l'île de France, mais qui était et qui est encore l'exception en France. La culture par fermiers, fermiers véri-

(1) *Mémoires sur les impositions.*
(2) *Mémoires* de M. de Saint Péravy.
(3) *Mémoires sur les impositions.*

tables, est toujours le signe d'une agriculture florissante, puisque ses profits suffisent pour rémunérer le propriétaire, l'entrepreneur et le cultivateur. La théorie physiocratique s'applique parfaitement à la culture par fermes. La rente est nettement dégagée. C'est cette rente qui se partage facilement entre le souverain et le propriétaire. Mais cette culture par fermes est une exception. La meilleure preuve c'est qu'en France la culture directe et le métayage dominent. Sans doute les mêmes principes peuvent s'appliquer ; mais combien plus difficilement avec un propriétaire qui n'a pas eu de récoltes ou qui ne les a pas réalisées. La théorie physiocratique vis-à-vis de ces propriétaires-là, notamment en Limousin, ne correspondait pas aux conditions de culture de cette époque. La description que Turgot a faite lui-même de la situation des propriétaires et des métayers du Limousin ne laisse aucun doute à cet égard.

Restaient les propriétaires avec fermiers du nord ou de l'ouest de la France. Quesnay et Turgot prévoyaient que ce mode de culture pourrait disparaître et ils ajoutaient qu'en ce cas les propriétaires ne pourraient rien pour l'État ; c'était une opinion conforme à la doctrine physiocratique, mais contraire à la nature de l'impôt. Le propriétaire ne doit pas seulement l'impôt en vertu du revenu qu'il encaisse, mais en vertu de la protection qu'il reçoit ; il ne le doit pas seulement sur l'excédent en espèces que le fermier lui compte, mais sur le produit brut en nature de l'année. Telle est son obligation.

S'il en était autrement, les propriétaires des riches terres du nord de la France qui voient, de nos jours, disparaître la culture par fermiers, parce que cette culture ne présente plus assez de profits pour rémunérer des fermiers, ne devraient aucun impôt à l'État, bien que leurs terres, qui sont encore les plus riches de la France, laissent à la culture directe d'excellents revenus ; mais les pauvres métayers, les modestes propriétaires du Limousin et de la Bretagne devraient continuer à verser celui qu'ils acquittent depuis des siècles.

D'où la nécessité des impôts indirects, des impôts frap-

pant toutes les richesses, car il peut se présenter des circonstances, des périodes, et l'Europe traverse actuellement une de ces périodes, où la culture de la terre ne soit plus la richesse principale, où, comme en Angleterre, comme dans l'ancienne Grèce, comme à Carthage, elle devienne l'élément secondaire de la richesse.

En soutenant « qu'il n'existe de richesse que les produits « de la terre ; que la terre donnait seule un revenu, » Turgot, comme tous les physiocrates, a fait une analyse incomplète des sources de la richesse, du revenu des États et des éléments de l'impôt.

Il est vrai que d'autres vues confirmaient Turgot et les physiocrates dans leurs doctrines. Le régime féodal, la prépondérance, incontestée, au siècle dernier de la propriété foncière, avaient exercé une grande influence sur leurs théories. Cette prépondérance, le développement de la production agricole, l'importance de la population qui en dépendait leur avaient fait penser que les autres sources de la richesse n'étaient qu'accessoires ; ils s'étaient mal rendu compte des effets du commerce, encore plus mal de la nature des transformations de l'industrie. Ils n'ont eu aucun pressentiment de l'ère industrielle, déjà ouverte, en Angleterre. Mais ils ont encore été dominés par d'autres considérations. Ils ont pu juger de l'excès intolérable, à leur époque, des impôts indirects, des fraudes, des violences auxquelles ils donnaient lieu, de la barbarie des moyens de perception. Ils ont également pu reconnaître l'influence de ces impôts sur les consommations, sur les échanges. La liberté des échanges avait, pour eux, son principe, dans la déplorable organisation douanière du pays, de même que l'abolition des impôts indirects leur paraissait le seul moyen d'augmenter la consommation et l'aisance du peuple.

Turgot disait, comme Vauban : « Le journalier qui n'a que « ses bras, le pauvre qui n'a point de travail, le vieillard, « l'infirme, ne peuvent vivre sans payer l'impôt ; c'est une « avance qu'il faut bien que les propriétaires leur remboursent « ou en salaires ou en aumônes ; mais, c'est une avance du

« pauvre au riche, dont l'attente est accompagnée de toutes « les langueurs de la misère. »

Turgot a été ainsi amené à discuter l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les salaires.

Il a discuté, avec soin, le principe de l'impôt sur le revenu dans le mémoire sur les impositions. Il fait d'abord remarquer que le vingtième est un véritable impôt sur le revenu. Il en reconnaît les avantages, c'est un impôt proportionnel au revenu. Toutefois, comme, selon la doctrine physiocratique, cet impôt ne s'appliquerait qu'au revenu des terres, il arrive à la solution de Mercier de la Rivière : « Une loi immuable pour« rait terminer à jamais toutes les disputes entre le gouverne« ment et le peuple, surtout en fixant une quotité pour la guerre « et pour la paix. Le roi serait propriétaire d'une partie propor« tionnelle du revenu de toutes les terres. Grâce aux ventes, « au bout de quelque temps personne ne paierait l'impôt. Ce « revenu augmenterait comme les richesses de la nation. La « richesse du roi serait la mesure de la richesse des peuples, « et l'administration, toujours frappée par le contre-coup de « ses fautes, s'instruirait par une expérience de tous les ins« tants, par le seul calcul du produit de l'impôt. » Toutefois Turgot repousse cette solution à cause de la fraude des contribuables dans les déclarations. Ici, l'administrateur remplace l'économiste.

Même résultat quant à l'impôt sur les salaires. Turgot n'en apprécie le caractère et l'importance qu'incomplètement, comme pour l'ensemble des revenus qu'il restreint aux revenus agricoles. On avait insisté auprès de Turgot sur l'importance des salaires, soit chez certains peuples, comme la Hollande, à raison de sa marine, soit chez certaines classes, telles que les médecins, les artistes, même les comédiens. Il répondit : « Personne ne pense qu'ils aient produit aucune « de ces richesses qu'ils acquièrent, dont ils disposent, que « leur transmettent qui ? les propriétaires des terres ; les« quels les tiennent de qui ? des cultivateurs, des avances et « du travail de la culture ; avances, travail dont la marche « ne peut être gênée ni interrompue sans destruction, et c'est

« dans cette dernière maxime que consiste la théorie de « l'impôt ; car il est impossible de faire payer aux consom- « mateurs non propriétaires l'impôt sur leurs consommations, « parce que dès qu'on l'établit, ils sont forcés ou de restrein- « dre leurs consommations, ou de diminuer le prix qu'ils « peuvent offrir des productions qu'ils consomment, et que « l'une ou l'autre mesure rejette l'impôt sur les producteurs. »

C'est cependant, moins encore comme théoricien, comme économiste que Turgot tient une si grande place dans l'histoire fiscale du xviiie siècle, que comme grand ministre, que comme réformateur.

La première étape du mouvement commencé par Fénelon, Boisguillebert, Vauban, continuée par Montesquieu, Quesnay et les physiocrates s'arrête avec Turgot. Turgot, contrôleur général, c'est la réforme au gouvernement, ce sont les physiocrates entreprenant, si faire se peut, de réformer l'ancien régime, de sauver la monarchie, en sacrifiant les intérêts sur lesquels elle s'appuie, mais qui, après l'avoir soutenue, la compromettent désormais. Turgot est à la fois le disciple de Quesnay et de Montesquieu ; il a écrit le mémoire sur la formation de la richesse, ce qui le place à côté de Quesnay ; il a écrit le discours sur l'histoire universelle, ce qui le place à côté de Montesquieu ; il partage les principes de Boisguillebert et de Mercier de la Rivière. Il connaît aussi bien la France que Vauban ; il est aussi humain, aussi éclairé et aussi utopiste que Fénelon. Il ne se sépare de tous ces hommes illustres que sur un seul point. Comme les physiocrates, au surplus, il méconnaît les traditions nationales ; il les suppose, à tort, hostiles ; il veut réformer l'ancien régime par lui-même, comme Vauban, comme Quesnay. A cet égard, Fénelon et Montesquieu ont vu plus clair.

Moment solennel et plein d'angoisse, car Turgot, comme Fénelon, a très nettement entrevu la ruine de la monarchie et de la famille royale, si la réforme échouait. « Sire, tout mon « désir est que vous puissiez croire que j'avais mal vu et que je « vous montrais des dangers chimériques. Je souhaite que le « temps ne les justifie pas. » Turgot avait échoué quand il écri-

vit à Louis XVI la lettre où se trouve cette phrase prophétique.

Au surplus, l'échec était inévitable. C'est ce qu'avaient compris Fénelon, Montesquieu; c'est ce que pensaient la plupart des philosophes. La seule question intéressante à se poser, c'est de savoir si, à l'avènement de Louis XVI, les États généraux auraient, sous la direction de Turgot, pu réformer l'ancien régime. Des esprits distingués, Mollien, Léonce de Lavergne l'ont admis. C'était, en réalité, une illusion. Letrosne avait mieux jugé l'état de choses. Dans son plan de réforme, il ne laisse au pouvoir royal qu'une place nominale. L'opinion n'aurait, même à la mort de Louis XV, été satisfaite que par des changements incompatibles avec l'ancien régime et avec la monarchie.

Les résistances implacables que Turgot rencontra immédiatement, sur toutes les questions, les complots de cour et de police, organisés contre lui, la répulsion qu'il inspirait au monde financier, à toute la cohue de parasites, de croupiers qui vivaient sur le budget, ne laissent aucun doute. Voltaire et lui ont seuls cru à son succès, et Voltaire appartenait à l'ancien régime (1).

Entre les doctrines de Turgot et cette cour, gouvernée par l'auteur du recueil de Maurepas, il y avait incompatibilité irréconciliable. La cour demandait de l'argent. La *Dîme royale*, le *Factum de la France*, le *Tableau* de Quesnay, les ouvrages du marquis de Mirabeau, la réforme de Letrosne, l'*Ordre immuable des sociétés* n'étaient lus ou connus que d'une élite peu nombreuse; les dames lisaient *Télémaque* ou les *Lettres persanes*, comme ouvrages galants. L'*Esprit des lois* et Montesquieu passaient pour des ennemis du Roi.

Turgot ne communiquait guère avec le Roi que par écrit. Il lui remettait des mémoires, accompagnés de décrets. Très peu de réunions de conseils. Dans les conseils, Turgot était presque seul de son avis. C'est dans ces conditions, qu'il dut entreprendre d'abolir les corvées, les maîtrises et jurandes, les croupes sur les fermes, de rendre la liberté de circulation

(1) Turgot disait : J'ai tout le monde contre moi. Le peuple même ne m'approuve pas. Il ne comprend pas le bien que je veux lui faire.

des grains. Toutes ces réformes n'étaient que préparatoires.

Il avait résolu de supprimer les droits féodaux sauf rachat, de substituer une taxe territoriale à celle de la taille, d'unifier les douanes, d'abolir les octrois, de réformer les aides et les gabelles. Comme base à toutes ces réformes, il avait rédigé son mémoire sur les municipalités. Il n'osa pas le remettre à Louis XVI.

Ce mémoire a une très grande importance ; on peut le considérer comme l'instrument préparé par Turgot, conformément aux idées de ses divers précurseurs, pour opérer l'ensemble des réformes, le plan économique et social des physiocrates ; c'est leur testament.

Toutes les municipalités étaient reconstituées. La libre gestion de leurs affaires leur était rendue. Elles étaient représentées par un corps électoral, composé dans les bourgs et communes, des propriétaires fonciers seuls possédant un revenu net de 600 livres ou de la valeur de 60 setiers de blé. Les propriétaires, ayant un revenu moindre, pouvaient se réunir et avoir un délégué. Pour Turgot, le citoyen ne pouvait être que le franc-tenancier, le chef de famille, l'ancien paterfamilias romain, qui a feu et lieu, qui tient au sol et y tient la place d'une famille. Dans l'assemblée municipale, le nombre de voix devait être proportionné à la fortune. Le propriétaire d'un revenu de 1,200 livres avait deux voix, celui de 2,400 livres en avait quatre. Ces assemblées étaient chargées de la police municipale, des chemins, des travaux publics et des impositions. Délibéraient-elles sur les impositions auxquelles la noblesse et le clergé n'étaient pas assujettis? Les nobles et les prêtres en étaient exclus. Délibéraient-elles sur les vingtièmes, les octrois, etc., le clergé et la noblesse devaient être représentés dans les mêmes conditions que les autres propriétaires. Mais il fallait prévoir que cet état de choses ne pourrait se prolonger. Turgot signalait la nécessité de soumettre la noblesse et le clergé aux mêmes impôts que les autres classes. « C'est vraisemblablement, écrivait-il à Louis XVI, « un des travaux que le Ciel, dans sa bienfaisance, vous a ré- « servés. Ce sera peut-être un but auquel vous désirerez par-

« venir dans la suite que de rendre votre royaume assez « opulent, et votre trésor assez riche d'ailleurs, pour pouvoir « remettre au peuple les impositions spéciales auxquelles il « est actuellement assujetti, de manière qu'il ne reste plus « pour les ordres supérieurs que des distinctions hono- « rables, et non des exemptions en matière d'argent, avilis- « santes aux yeux de la raison et du patriotisme pour ceux « qui les réclament, avilissantes aux yeux des préjugés et de « la vanité pour ceux qui en sont exclus ; onéreuses pour « tous par la diminution des richesses et des moyens de les « faire renaître, qu'on a trop enlevés, jusqu'à présent, aux « classes laborieuses, dont les avances et les travaux fondent « et peuvent seuls augmenter l'opulence de celles qui leur « sont supérieures par le rang. »

Développant ces idées, Turgot ajoutait dans une des plus belles pages qu'il ait tracées, résumé complet de ses idées et de la doctrine des physiocrates :

« Il en résulte que la somme totale des impositions, qui ne « serait pas une charge trop lourde si elle était également « répartie sur tous les revenus des terres, ne pesant que sur « une portion de ces revenus, paraît insupportable à un « grand nombre de contribuables, et restreint, en effet, beau- « coup trop les moyens qui doivent rester aux propriétaires « d'entre le peuple pour l'entretien et l'amélioration de leurs « domaines. Ce sont ces prétentions que l'avarice a cou- « vertes du manteau de la vanité, qui ont principalement « induit les rois, prédécesseurs de Votre Majesté, à établir une « multitude d'impôts de toute espèce sur tous les genres de « commerce et de consommation. Par ces impositions indi- « rectes, ils sont bien parvenus en effet à arracher des con- « tributions à la noblesse et au clergé, qui sont forcés dans « leurs dépenses d'acquitter les diverses taxes imposées sur « tous les objets dont ils veulent jouir, et qui perdent bien « plus encore sur la valeur des productions soumises à ces « taxes, et recueillies sur le territoire dont ils sont proprié- « taires. Si des droits sur les cuirs, sur les boucheries, sur « le commerce des bestiaux, enlèvent une partie du prix que

« devaient naturellement retirer les vendeurs de bœufs et « de vaches, et par conséquent le profit qu'on trouve à élever « ces animaux, et par conséquent le revenu des prairies, le « dommage en retombe évidemment sur les nobles et sur les « ecclésiastiques comme sur le reste des possesseurs de prés. « Il retombe presque en entier sur ces deux classes privilé- « giées, attendu qu'elles se sont réservé la plus grande partie « des prés, comme le bien le plus facile à faire valoir, et que « plus des quatre-cinquièmes de ceux du royaume leur « appartiennent. Si les vins sont pareillement soumis à des « droits d'entrée dans les villes, à des droits de détail et à « une inquisition sévère et dispendieuse chez les marchands « qui les débitent, on ne s'informe pas pour cela sur quelle « terre ils ont été recueillis, et ceux qui proviennent des « terres épiscopales ou des duchés-pairies les acquittent « comme ceux du dernier vigneron. Il en est de même des « droits sur les étoffes fabriquées avec la laine des moutons « du noble, du prêtre, du roturier. Il en est de même de « toutes les autres impositions indirectes.

« Et c'est une chose si honteuse et si odieuse que de se « targuer de sa dignité pour refuser secours et service à la « patrie, comme si la plus grande dignité n'était pas à qui la « servira le mieux, qu'il faut peut-être s'abstenir de blâmer « ceux qui, n'osant lutter contre les prétentions avides et « orgueilleuses de la noblesse et du clergé, ont imaginé de « les éluder ainsi.

« Cependant les taxes sur les dépenses et sur les consom- « mations entraînent des formes si dures, occasionnent en « pure perte tant de frais litigieux, gênent tellement le com- « merce, et restreignent si considérablement l'agriculture qui « ne peut prospérer qu'à raison de la facilité qu'elle trouve à « débiter avantageusement ses productions, qu'elles détrui- « sent ou empêchent de naître infiniment plus de revenus « qu'elles n'en produisent à Votre Majesté, ni même à ceux « qu'elle charge de leur perception. La noblesse et le clergé, « dont la quote-part dans l'acquittement de ces taxes se « trouve la plus grande, puisqu'ils ont la plus grande quantité

« des terres, la plus forte partie des récoltes, la plus grande « somme des revenus, la noblesse et le clergé payent aussi « la plus grande part des faux frais de toute espèce que ces « formes d'impositions nécessitent. Ils souffrent infiniment « plus par la diminution de leurs revenus qui en résulte qu'ils « ne l'auraient fait par une contribution régulière et propor- « tionnelle à leurs richesses, si les dépenses, les jouissances, « le travail, le commerce, l'agriculture fussent restés libres « et florissants. »

D'où : suppression des impôts indirects ; établissement d'un impôt unique, territorial, sur toutes les terres, sans exception ; abolition des privilèges fiscaux de la noblesse et du clergé ; la répartition de cet impôt confiée à des municipalités qui réuniraient et rapprocheraient toutes les classes. On peut contester la doctrine des physiocrates sur la repercussion des charges fiscales et sociales ; on ne peut contester la grandeur de leurs idées.

Des municipalités identiques étaient constituées dans les villes par les propriétaires de terrains valant 15,000 livres ou 750 setiers de blé. Turgot appliquait à ces municipalités toutes les conséquences de sa doctrine. Les propriétaires de maisons n'étaient admis qu'à raison de la valeur du terrain. « Une maison est une sorte de propriété à fonds perdu. Les « réparations emportent chaque année, et tous les ans de plus « en plus, une partie de la valeur ; et, au bout d'un siècle « plus ou moins, il faut rebâtir la maison en entier. Le capi- « tal employé à la première construction, et ceux qui ont été « surajoutés pour l'entretien, se trouvent anéantis. Le risque « du feu rend même, en général, cette révolution plus courte. « Le champ qui ne demande pas le même entretien, et qui n'est « pas sujet aux mêmes accidents, garde perpétuellement sa « valeur. Son maître est citoyen tant que la patrie dure. Le « possesseur de maisons dans les villes n'est que citadin. »

Turgot et les physiocrates n'ont pas eu la même intuition qu'Adam Smith, du mouvement urbain qui commençait sous leurs yeux. En 1879, le revenu net des fonds ruraux a été évalué pour la France à 2,640 millions et pour les fonds urbains à 2,200 millions.

En ce qui concerne les villes, Turgot mettait leurs dettes à la charge de l'Etat, afin d'abolir leurs octrois. « Les denrées « dégagées d'octrois rendront la subsistance du peuple plus « facile et assureront en même temps aux cultivateurs des « profits qui augmenteront l'aisance et le revenu des cam- « pagnes. » Turgot admettait que, confiée aux propriétaires, la gestion des villes offrirait toutes garanties.

Venaient ensuite les municipalités d'arrondissement ou de district, sorte de conseils d'arrondissement composés des délégués des municipalités de premier degré, puis les assemblées provinciales, composées des délégués des districts et enfin la municipalité générale du royaume formée par les délégués des assemblées provinciales.

La municipalité générale devait faire le partage des impositions entre les diverses provinces, arrêter les dépenses à faire, soit pour les grands travaux publics, soit pour les secours à donner aux provinces.

Les idées de Turgot sur les municipalités et les conseils d'arrondissement ont été réalisées. Les assemblées provinciales sont devenues des conseils généraux, solution moins favorable. Quant à la municipalité générale, ce n'était guère qu'une sorte de grand conseil. Mais l'édifice entier reposait sur les propriétaires fonciers, nobles, clercs ou roturiers réunis pour la première fois, et sur l'impôt unique territorial.

L'Assemblée constituante a essayé, en partie, d'appliquer l'impôt unique territorial ; les chartes de 1814 et de 1830 ont remis le pouvoir aux propriétaires fonciers, renforcés des capitalistes.

Ainsi les physiocrates avaient conçu un plan d'ensemble, une réforme qui reconstituait la société de bas en haut. Tocqueville ne s'est pas mépris quand il a dit que les économistes avaient eu, en réalité, plus d'influence sur la Révolution française que les philosophes. C'est que les philosophes ont surtout démoli l'ancien édifice, tandis que les économistes se sont employés à réunir les matériaux, à coordonner les idées et les plans pour le reconstruire. Là est leur originalité. En outre, ils représentaient une science nouvelle dont le domaine

n'était pas délimité, ni la place fixée, ni la fonction déterminée. On les accueillait comme des nouveaux venus, peut-être des retardataires; mais ils finirent par prendre rang et ils n'ont pas trop mal débuté.

Les théories des physiocrates s'expliquent par le fait des progrès de l'agriculture en France au XVIIIe siècle et le mode de l'exploitation agricole aux environs de Paris. Bien qu'il ait abouti à une catastrophe, le XVIIIe siècle a été, en France, malgré le dernier effort de la réaction féodale, une époque agricole prospère. La culture du blé et même celle de la vigne, surtout dans la seconde partie du siècle, celle du mûrier et de la soie, comme l'atteste Arthur Young, ont fait alors de notables progrès, progrès inférieurs à ceux réalisés en Angleterre, ce qui explique les observations comparatives d'Adam Smith et d'Arthur Young, mais très réels néanmoins. Il y eut alors une rapide formation de la richesse, sous un gouvernement, moins glorieux mais déjà moins accablant que celui de Louis XIV. Il faut ajouter que la noblesse, les classes riches avaient repris les habitudes et le goût de la vie rurale. Les châteaux se peuplèrent ; les dépenses des grandes familles rendirent l'aisance à une multitude de localités ; ce fut le dernier rayon de la société féodale et comme un reflet de la vie rurale de l'aristocratie anglaise. Dans son beau roman du médecin de campagne, Balzac a retracé de main de maître, le tableau de cette vie moitié féodale, moitié rurale. Voltaire même en admit le charme et s'y accommoda, c'est Buffon à Monbard, c'est Montesquieu à La Brède, ce sont les Lafayette dans le Vivarais, ce sont les Châteaubriand en Bretagne, c'est le marquis de Turbilly près de La Flèche. Par suite il se produisit une nouvelle application de capitaux ; de nombreuses constructions s'élevèrent ; les campagnes furent en vogue. Mais le côté principal, c'est que la culture devint plus lucrative, la culture du blé notamment réalisa de notables progrès ; l'affermage des terres se développa ; c'est cet affermage, ce développement de la rente agricole, servie par le fermier, qui est le fondement de la théorie des physiocrates. Cet affermage est, en effet, la meilleure preuve des progrès

et des avantages de la culture. Il est clair que la culture doit être rémunératrice pour faire face à la rente du propriétaire et aux profits du fermier ; il est clair également que la rente du propriétaire représente, si on fait abstraction du capital d'achat, un prélèvement net. Ce capital d'achat n'a pas attiré l'attention des physiocrates parce qu'au XVIIIe siècle, ce capital n'avait pas reçu l'importance qu'il a pris depuis. Le titre du propriétaire était, en grande majorité, la tradition successorale depuis plusieurs siècles. La rente était donc nette ; elle représentait *le droit payé pour travailler le champ* ; c'est à cette tradition successorale, immémoriale, *ab antiquo*, tradition, qui se retrouve en partie dans toute l'Europe, et qui domine entièrement en Chine, que faisait allusion Mercier de la Rivière, quand il parlait d'un partage intervenu, à l'origine, et du droit par le souverain, c'est-à-dire l'État, d'augmenter progressivement l'impôt. Mercier de la Rivière soutenait que ce n'était pas changer les conditions du partage que de faire contribuer aux charges de l'État *les acquisitions*, expression impropre, par laquelle il entendait la plus-value qui se produit dans la valeur comme dans les revenus de la terre.

Les physiocrates ont donc touché au problème du monopole de la terre, dénoncé par les écoles socialistes contemporaines, mais sans en dégager très nettement la nature et sans comprendre les vicissitudes auxquelles, en tout cas, ce monopole est assujetti ; ce sont ces vicissitudes dont ils n'ont pas tenu compte, pas plus que les écoles socialistes.

Sans doute Quesnay a connu aux environs de Paris, Montesquieu aux environs de Bordeaux, Buffon en Bourgogne, une belle époque de l'agriculture française. Mais il n'en a pas été de même de Turgot en Limousin ; la pauvreté du pays était extrême, après une période de prospérité au moyen-âge. De même la description du château et de la terre de Combourg ne donne pas une grande idée de la richesse de la Bretagne et des Châteaubriand. Si les physiocrates, au lieu de discourir dans les salons, avaient parcouru la France comme Adam Smith et Arthur Young, ils auraient mieux jugé la réalité des choses,

et ils auraient peut-être mieux dirigé l'Assemblée Constituante dans les réformes qu'elle allait faire sous leur influence.

Il y a donc eu, en France, pendant le XVIII[e] siècle, comme en Angleterre, comme en Allemagne, et même en Italie, un grand développement agricole ; ce développement s'est caractérisé par les progrès de l'affermage; c'est l'époque où dans la France du nord, dans celle de l'est, dans l'île de France, dans la Normandie, le démembrement de la propriété féodale, l'accroissement des consommations des villes, ont favorisé la constitution de nombreuses fermes, donnant ces 6,000, ces 10,000, ces 20,600 livres de rentes qui, grâce à la littérature et aux salons, ont fait le tour de l'Europe et provoqué les saisies, les proscriptions et les achats des Jacobins. Bouchotte, ministre de la guerre, se pourvut de trois bonnes fermes, puis il s'éclipsa : La révolution était accomplie pour lui. Morellet, qui valait mieux que Bouchotte, occupait une charmante ferme ecclésiastique, où il était heureux. Il fut expulsé par un patriote, qui s'éclipsa à son tour. Quant à Morellet, il faillit périr de froid dans le grenier parisien où il avait trouvé asile. On s'arrachait ces bonnes rentes agricoles; chacun en voulait un lambeau ; on préférait les acquérir par les confiscations que par le travail. Et, en effet, d'après les physiocrates, elles n'auraient rien coûté à ceux qui en jouissaient. A quel titre les maintenir ainsi en jouissance perpétuelle? chacun ne doit-il pas avoir place au banquet dans la vie ?

Aujourd'hui, les choses ont bien changé en France et presque partout, en Europe. Les fermiers abandonnent la culture et pas mal de propriétaires sont dans les plus sérieux embarras. Non seulement la rente s'est évanouie, mais l'impôt est resté. Si on ouvre les statistiques fiscales de l'Italie, statistiques qui sont faites avec soin, on remarque que, chaque année, beaucoup de petits propriétaires préfèrent abandonner la terre au fisc que payer l'impôt. Quelle contradiction des théories des physiocrates ! Quel arrêt, sans appel, des théories socialistes ! Ainsi voilà ce copartageant *ab antiquo*, qui non seulement ne perçoit plus la rente, qui n'acquitte plus

l'impôt, mais qui lève le pied et disparaît lui-même comme la rente. Travail et capital se sont évanouis, la terre seule est restée inculte, ingrate, inaccessible. Elle tombe dans les mains du fisc qui l'offre au plus haut enchérisseur.

Que serait donc devenu l'État, que serait-il arrivé au souverain s'il avait pris la rente, le revenu net de la terre comme seule base de l'impôt ?

Et, de leur côté, que prétendent les théoriciens socialistes, avec Fénelon lui-même, que la terre est un monopole, que la plus-value de la rente ou du capital revient à la communauté, qu'il n'y a jamais eu et qu'il ne peut y avoir eu de partage, s'imposant aux générations successives, que la terre étant le principal instrument de travail et de production, l'impôt doit être direct, prélevé soit sur le revenu, sur la rente, soit sur le capital, le travail demeurant exempt. On ne saurait méconnaître un certain lien réel entre les théories des physiocrates et les théories socialistes. Les unes et les autres mutilent la propriété privée, méconnaissent son caractère fondamental, masqué par le phénomène de la rente. Mais la rente n'est pas une condition substantielle de la propriété privée du sol. Elle caractérise certaines époques du développement de cette propriété. En France, même au XVIII[e] siècle, toutes les terres étaient loin de pouvoir rémunérer le propriétaire et le fermier, *à fortiori* aujourd'hui. La mise en culture de l'Amérique du Nord, des terres de la Plata et du Cap, des plateaux de l'Australie ont tout changé : la rente a faibli, elle tend à s'amoindrir encore, sinon à disparaître. Le revenu agricole ne sera plus que le résultat du labeur personnel. Ce labeur pourra-t-il être affranchi d'impôt ? Les physiocrates se sont donc mépris, en partie, sur le phénomène de la rente et plus complètement sur le caractère du travail. La rente de la terre est un phénomène temporaire : elle doit supporter sa part des charges de l'État ; le travail est un fait permanent : comment l'affranchir ?

Enfin, les physiocrates se sont encore mépris, comme les socialistes, sur les conditions de la formation du capital, de l'entretien, de la progression des sociétés prospères. Un éco-

nomiste américain très distingué, M. William Graham Sumner, a consacré à la fonction économique et sociale du capital, plusieurs chapitres de son excellent livre : *What social classes owe to each other*. J'en extrais, en le traduisant, le passage qui suit : (1)

« Il existe bien des indications que nous sommes appelés à « voir de nouveaux développements de la puissance du capi- « tal accumulé pour servir la civilisation et que ces dévelop- « pements auront lieu précisément en Amérique. Les compa- « gnies par actions sont encore dans l'enfance, et les capitaux « anonymes, loin d'être un fait à supprimer, sont un fait qui « deviendra de plus en plus nécessaire. Au point de vue éco- « nomique, le capital accumulé sera de plus en plus indispen- « sable à l'accomplissement de notre tâche sociale. Le grand « obstacle au développement de ce continent est l'insuffi- « sance du capital. Nous assisterons à un développement « ultérieur de ce continent sur une tout autre échelle, grâce « à une nouvelle application du capital. Ce développement « aura lieu à l'avantage de tous et chacun de nous sera mis « à même d'en profiter, dans la mesure de ses facultés et de « sa chance, pour accroître sa fortune. »

Je suis heureux d'emprunter ce texte à un livre américain, parce que la mise en culture du sol américain est le plus grand fait économique contemporain et que les conditions de réalisation de ce fait contiennent la révision nécessaire des théories des physiocrates et la réfutation directe des utopies socialistes. Il n'y a pas d'impôt sur la rente foncière aux États-Unis ; il y existe plus de 4 millions de fermes et malgré ces fermes, le capital y fait défaut. C'est que le temps a encore manqué à cet immense mouvement agricole pour accumuler des bénéfices nets suffisants ; c'est que, sur ces bénéfices, il n'a pas encore été possible de faire, de réunir des épargnes assez considérables pour agglomérer les capitaux nouveaux, nécessaires à de nouveaux progrès, soit pour mettre en culture de nouvelles terres, soit pour accroître l'outillage, soit pour

(1) M. Courcelle Seneuil vient de faire de ce livre une traduction publiée par la maison Guillaumin.

construire des routes, soit pour former un personnel d'agronomes, d'ingénieurs, de savants, de grands et intelligents propriétaires, auxquels reviendra la haute direction de ce mouvement; car la rente du sol, comme Turgot l'avait si admirablement décrit dans son livre sur la formation des richesses, ne doit pas seulement pourvoir aux avances de la culture, à l'entretien des cultivateurs, aux nouveaux défrichements, aux routes, aux impôts, faut-il encore qu'elle permette de constituer un fonds qui sera employé, en partie, du moins, parce que la production du sol n'est qu'une des grandes branches de la production générale, à instituer les écoles, à bâtir les églises, à construire les hôpitaux, à payer les professeurs et les savants, qui sont, à divers titres, les conditions de progrès futurs.

« Si M. Stewart, continue, M. Sumner, a fait une grande « fortune, en réunissant et en transportant les grains et les « denrées coloniales aux États-Unis, c'est qu'il a eu une plus « haute intelligence du commerce que toute autre personne « de son temps. On a prétendu que M. Stewart devait sa « grande fortune à ceux qui avaient travaillé avec lui ou pour « son compte. Mais ces personnes auraient-elle été à même « de gagner sans lui ce qu'elles ont gagné avec lui? Non « certes, elles seraient relativement restées misérables.... Il « me paraît que l'emploi du capital sera, de plus en plus, « soumis au contrôle personnel. »

L'exemple de M. Stewart est incomplet. Il faut placer à côté de lui des types comme M. Pasteur, des esprits entièrement directeurs et désintéressés, qui concourent à la production sans profit. Quels services ne rendent pas à l'agriculture le médecin, le vétérinaire, le pharmacien, le notaire, l'instituteur, le prêtre? ce n'est qu'avec leur concours que le laboureur, le viticulteur, le forestier, le séricículteur, le berger peuvent se fixer à demeure ; ils sont l'élément fondamental de l'économie rurale. Au XVIIIe siècle, on les rencontrait à peu près partout; Quesnay en est un exemple. Mais il n'en est pas encore de même aux États-Unis. Enfin, ils ne suffisent même pas à toutes les chances de la production agricole, il faut encore, d'un côté,

attirer dans le mouvement agricole, par la perspective des profits, une partie des intelligences d'élite de la nation, d'un autre côté, constituer des réservoirs d'épargnes pour les grands travaux et les épreuves de la production. De ces grands travaux, de la résistance à ces épreuves, de la recherche scientifique des ressources et des méthodes nouvelles, de l'emploi de capitaux importants, la France en a devant elle un exemple. Ce sont les propriétaires riches, les familles directrices, celles qui possèdent des réserves de capitaux qui, avec les savants et les agronomes, ont fait les sacrifices et les travaux nécessaires pour combattre le phylloxera. Le phylloxera a détruit un tiers du vignoble de la France, soit un fonds productif, d'une valeur de plus de deux milliards, entretenant une population d'un million de cultivateurs, donnant annuellement 500 millions de revenus agricoles et autant de revenus commerciaux. Pour reconstituer ce tiers du vignoble, il faut actuellement employer un capital supérieur à un milliard, probablement deux milliards. Sans les réserves constituées au moyen de la rente agricole, sans les travaux des savants qu'elle entretient, le vignoble français, la seconde source de la production agricole de la France, serait détruit avant dix ans.

Ce sont ces conditions générales de la production, ces épreuves inhérentes à tout ce qui vit, ces concurrences entre les produits, ces changements subits, ces modifications dans la culture, ces révolutions générales dans l'appropriation du globe que les physiocrates ont méconnus comme les théories socialistes les méconnaissent aujourd'hui.

Les physiocrates ont très nettement dégagé la fonction du revenu net agricole ou de la rente au point de vue de la formation et du renouvellement du capital, mais ils n'ont pas compris qu'en mettant directement toutes les charges sociales au compte de ce revenu, ils le réduisaient à l'impuissance de remplir sa fonction. A cette objection, ils croyaient répondre en abolissant les impôts indirects, qui, selon eux, retombaient, comme Turgot l'a si éloquemment soutenu, entièrement sur les revenus des terres.

Turgot écrivait à M. Cicé : « Le labourage rendit les habita-

« tions plus fixes; il nourrit plus d'hommes qu'il n'en occupe,
« et dès lors impose à ceux qu'il laisse oisifs, la nécessité
« de se rendre utiles ou redoutables aux cultivateurs. De là
« les villes, le commerce, les métiers, les arts mêmes de
« simple agrément, la différence des professions, la diffé-
« rence de l'éducation, l'inégalité des conditions... »

Si donc la culture du sol a été le fondement, la source primordiale de la civilisation, point de vue déjà incomplet, comment faire reporter sur les propriétaires tout le poids des charges publiques? Pourquoi compromettre les profits auxquels leur donnent droit les services qu'ils ont rendus et qu'ils rendent à la société et à la civilisation ?

Il y a mieux, les physiocrates, et Turgot notamment, avaient reconnu et signalé le fait si important de la limite de la rente quand de nouvelles applications de capital deviennent nécessaires à la production agricole. « La terre a certai-
« nement une fécondité bornée, et en la supposant labourée,
« fumée, maniée, fossoyée, arrosée, sarclée autant qu'elle
« peut l'être, il est évident que toute dépense ultérieure
« serait inutile et que telle augmentation pourrait même de-
« venir nuisible. Dans ce cas les avances seraient augmentées
« sans que le produit le fût. Il y a donc un *maximum* de
« production qu'il est impossible de passer, et lorsqu'on y
« est arrivé, les avances non seulement ne produisent pas
« 250 0/0, mais ne produisent absolument rien.

« La semence jetée sur une terre naturellement fertile,
« mais sans aucune préparation, serait une avance presque
« entièrement perdue. Si on y joint un seul labour le produit
« sera plus fort ; un second, un troisième labour pourront ne
« pas simplement doubler et tripler, mais quadrupler et dé-
« cupler le produit qui augmentera ainsi dans une proportion
« beaucoup plus grande que les avances n'accroissent et cela
« jusqu'à un certain point où le produit sera le plus grand
« qu'il est possible comparé aux avances. Passé ce point, si
« on augmente ainsi ces avances, les produits augmenteront
« encore, mais moins et toujours de moins en moins, jusqu'à
« ce que la fécondité de la terre étant épuisée et l'art n'y

« pouvant plus rien ajouter, un surcroît d'avances n'ajou-
« terait absolument rien au produit (1) ».

Ainsi la rente non seulement est limitée par la nature même, mais elle peut disparaître par suite même des efforts de la culture pour répondre aux besoins, et cependant tout le faix des impôts serait à la charge des propriétaires ?

Cette contradiction de la doctrine des physiocrates trouve son explication dans leur théorie sur la repercussion des impôts. Tous les impôts, soutenaient-ils, retombent fatalement sur les propriétaires fonciers, parce que seuls ils ont un produit net, une rente foncière. Ils se paieront eux-mêmes du montant des impôts en augmentant les prix, en augmentant leur rente foncière. Rien ne peut modifier cette repercussion ; elle est fatale. Mieux vaut pour les propriétaires se rendre eux-mêmes à l'ordre naturel des choses, en acquittant directement les impôts sous leur contrôle, que d'espérer échapper à leur destinée, au moyen de contributions indirectes qui, en apparence, sont payées par tous les contribuables, mais qui, en réalité, restent à la charge seule des propriétaires, en diminuant le prix des productions.

L'analyse de la loi de la rente, poursuivie depuis les physiocrates, n'a pas confirmé la théorie que seul le sol donnait une rente. Le fait de la rente se reproduit dans toutes les branches de la production, seulement il a un caractère plus permanent dans la production agricole que dans les autres. Mais dès qu'il se manifeste dans les autres branches, l'un des arguments physiocratiques s'écroule.

Il y a mieux : ce phénomène de la rente dans la production agricole est variable. Bien des influences, sur lesquelles les propriétaires et cultivateurs n'ont aucune action, le modifient sans cesse. La mise en culture de nouvelles terres, l'invention de nouveaux procédés, l'ouverture de nouvelles routes, les rapports avec les États voisins, la paix ou la guerre, les fléaux qui visitent particulièrement le cultivateur, changent complètement la condition de la culture et la situation de la rente. Par suite, cette possibilité pour les propriétaires

(1) *Observations sur le mémoire de M. Saint-Péravy.*

fonciers de se récupérer sur les denrées qu'ils produisent est un aléa fort incertain, tandis que la certitude de payer le percepteur est invariable.

Voilà les deux raisons fondamentales qui n'ont pas permis à la doctrine physiocratique, aux idées de Turgot et de Quesnay, de prévaloir, malgré l'influence que ces doctrines ont exercée sur les esprits au XVIII[e] siècle. La certitude de payer un budget de 600 millions paraissait à tous les esprits accablante à côté de l'aléa pour chacun de vendre plus cher son blé ou son vin. Puis il suffisait de jeter les yeux autour de soi pour reconnaître d'autres sources de richesse, de rente, et partant d'autres bases d'impôt que le labourage.

Le problème de l'incidence des impôts a été comparé à celui de la quadrature du cercle. Il est, en effet, fort obscur si on s'en rapporte aux théories. Mais il devient suffisamment clair, si on s'en rapporte aux faits. L'impôt est un prélèvement sur la production ou sur le capital. Celui qui l'acquitte le premier est, au demeurant, le véritable contribuable. Pourra-t-il s'en faire indemniser, en tout ou en partie ? La chance est grande. Et cette chance devient effrayante quand on impose aux propriétaires des fonds ruraux de la courir tout entière, à l'égard de l'ensemble des revenus de toutes les activités sociales. Même à l'époque de Turgot, le commerce et l'industrie représentaient, sans comprendre les arts, les lettres, les professions libérales, une masse de revenus de 800 millions. Comment imaginer que cette masse, en tout ou en partie, puisse, en définitive, après des milliers de circuits, se régler sur les revenus des terres, des prés, des vignes et des bois ?

Mais cette chance devenait une injustice flagrante, inacceptable avec un régime économique qui devait reposer sur la liberté des échanges. Les produits étrangers, non soumis aux mêmes charges que ceux des propriétaires fonciers, étaient appelés à leur faire une concurrence désastreuse et à dominer sur le marché, car il y aurait eu sur le marché des blés, des vins, des laines, des cuirs, etc., grevés d'impôts bien différents. L'équité exigeait donc que les produits étrangers fussent frappés, à leur entrée sur le territoire, de droits de douane

équivalant à l'impôt territorial unique, mis au compte de la propriété foncière.

En réalité, les sources annuelles de la production sont multiples; elles proviennent de diverses forces ou de divers développements de ces forces. L'impôt doit porter sur chacune de ces forces, chacun de ces développements, parce que, si presque toutes ces forces proviennent du sol, toutes ne proviennent pas de l'agriculture.

Les subsistances des populations ne peuvent pas dépendre et ne dépendent pas exclusivement de la production agricole du territoire sur lequel elles vivent ; plus elles s'accroissent, plus elles s'enrichissent, et plus elles sont excitées à demander, par l'échange, à d'autres territoires, le complément de leur alimentation. Rome, dans l'antiquité, l'Angleterre, dans ce siècle, sont des exemples de cette nécessité.

Par suite, le fondement de la théorie fiscale des physiocrates est insuffisant. Le revenu agricole net n'est pas le seul revenu net et le serait-il que les propriétaires ne pourraient trouver dans les prix agricoles une compensation aux charges d'un impôt ne portant que sur eux.

En outre, il n'est pas exact, pas plus dans la production agricole que dans les autres, que le propriétaire, le capitaliste accaparent tout le revenu net ; une part de ce revenu passe à l'entrepreneur et même à l'ouvrier. L'ouvrier n'est nulle part réduit au salaire minimum pour parer à sa subsistance. Lui aussi a un revenu net, et la meilleure preuve c'est la puissance de ses épargnes. Dès lors qu'il touche une part du revenu net, il doit supporter sa part d'impôt, d'où la nécessité de l'impôt indirect.

Il en est dans le commerce, dans l'industrie, et même dans la production intellectuelle, artistique, scientifique, comme dans la production agricole. Là aussi se produit le phénomène de la rente et du produit net ; mais là aussi ce produit net se distribue entre le capital, l'entreprise et le travail. Tous doivent à la société une part d'impôt, en retour de la protection qu'ils en reçoivent.

Enfin le capital lui-même, dans toutes les formes si variées

qu'il revêt, doit son concours, parce qu'il a un produit net : rentes sur l'État, rentes sur les particuliers, actions et obligations de toute nature, tous les agents de la production, quelle que soit leur forme, ont un produit net et doivent concourir à l'acquittement des charges sociales.

Les travaux, les théories, les publications des physiocrates, d'abord connus et discutés dans les salons et les boudoirs, exercèrent bientôt une influence générale. Il n'existait au XVIII[e] siècle qu'une presse restreinte, mais la France était couverte d'académies, de sociétés scientifiques et littéraires, de comices agricoles où on recevait avec empressement les livres nouveaux, où on posait hardiment les problèmes les plus ardus, où on distribuait des prix. C'est l'académie de Dijon qui eut l'honneur de recevoir le pamphlet de Rousseau sur la civilisation.

Les théories du produit net, de l'impôt unique, les projets de réforme financière et fiscale se propagèrent partout, aussi bien à l'étranger qu'en France. Il se produisit rapidement ce que les écrivains du temps appellent *une fermentation générale*. Un anonyme publiait, en 1764, à La Haye, un assez curieux opuscule, intitulé *la Dixme royale*, dans lequel il rend compte de cette fermentation. « Tous nos patriotes mo« dernes ont dans la bouche les beaux calculs de M. de Vau« ban. » L'auteur trouve cette fermentation excessive et l'apprécie dans les termes suivants : « Dans tout l'univers, « les impôts n'intéressent que la partie des hommes qui a « quelque chose en propre, c'est-à-dire au plus le quart d'une « nation. Le reste n'ayant pas d'autre bien que ses bras ne « paie réellement à l'État d'autre tribut que celui de son in« dustrie. S'il paraît en supporter plusieurs d'une espèce « différente, c'est sur les seuls propriétaires qu'il prend de « quoi les acquitter. Il leur fait toujours payer son travail « journalier en proportion du rehaussement qu'occasionnent « les droits sur le prix des denrées qu'il consomme. Ni le « nombre de ces droits, ni leur espèce ne peut nuire à son « bien-être. Ce principe n'a paru souffrir d'exception dans « aucun temps ni dans aucun pays. Le manouvrier est aussi

« heureux que sa condition le comporte en Hollande, où il « paie excessivement à l'État. Il est très malheureux en « Suisse où il ne paie rien du tout. J'ai donc eu raison d'avan- « cer que ce n'était pas le peuple qui devait s'inquiéter de « l'administration des finances. Les impôts et la façon de les « percevoir n'intéressent en rien les trois quarts des hommes. « *Le peuple est le mulet de la société*. Que lui importe la « main qui le charge? »

Néanmoins, notre auteur se prononce pour le principe de dîme en nature. La dîme sera mise en adjudication dans chaque paroisse. Tous les privilèges seront abolis, les propriétaires des maisons contribueront en argent.

Les arguments de l'auteur sont très curieux. Ils présentent un singulier mélange des théories des physiocrates et des opinions de l'ancien régime. *Le peuple mulet de la société* est une conception tout autant bourgeoise que noble, peut-être davantage. En tout cas, ce n'était pas celle de Vauban ni de Fénelon ; mais les physiocrates s'y résignaient en partie. Ricardo et Malthus devaient la reproduire sous une autre forme.

C'est à la même époque que, sur l'initiative de Turgot, alors intendant de Limoges (1), la société d'agriculture de Limoges mit au concours la question suivante : *Quel est l'effet des impôts indirects sur le revenu des biens fonds?* Cette question renfermait, sous une forme détournée, toute la doctrine physiocratique. Elle avait été posée par un pamphlet de

(1) La ville de Limoges eut l'heureuse chance de posséder les deux premiers intendants au XVIII[e] siècle, Tourny et Turgot. Il se forma alors à Limoges, sous leur influence, un centre important, qui a contribué au mouvement industriel, dont MM. Pouyat et Alluaud furent les promoteurs. Parmi les personnes qui secondèrent Tourny et Turgot, je peux citer un magistrat dont le Limousin s'honore, M. Juge de Laborie, bisaïeul de mon père. Turgot fit nommer M. Juge de Laborie, premier maire de Limoges et lui remit plusieurs de ses manuscrits. Ce milieu a produit Vergniaud au siècle dernier et Michel Chevalier en celui-ci. Le marquis de Mirabeau et Mirabeau lui-même appartenaient au Limousin par la marquise de Mirabeau, propriétaire du château de Ligour, à quelques kilomètres de Limoges. Ce château a été acquis et habité par M, Leplay.

Letrosne 1767 : *Ce que coûtent au Roi et à la nation la gabelle et le tabac.* Letrosne soutenait que la gabelle prenait 78 millions par an pour ne rapporter que 25 millions nets, et que les tabacs coûtaient 56 millions pour ne rapporter que 16 millions. Il calculait que la gabelle en cinq ans effectuait une dégradation de richesse de 325 millions.

La société d'agriculture distingua deux mémoires; le premier, qui remporta le prix, appartenait à M. de Saint-Peravy et le second à M. Graslin.

Le mémoire de M. de Saint-Peravy a été publié en 1768. C'est un résumé et une apologie du tableau économique de Quesnay. Le mémoire ne manque pas d'intérêt, quoique d'une lecture très difficile, comme la plupart des écrits des physiocrates. Il est divisé en trois parties.

La première est de pure théorie; M. de Saint-Péravy a dû connaître Quesnay. C'est bien le disciple du maître. Il procède par hypothèses et déductions comme Ricardo et parfois Stuart-Mill. L'impôt indirect retombe sur le propriétaire en augmentation de dépenses et en diminution de revenus; *néanmoins de très grands génies* ont cru ne pas douter que l'on pouvait mettre des impositions sur les consommations et l'industrie. D'autres, au contraire, ont pensé, que l'impôt indirect tombait en entier sur les propriétaires, leur infligeant une charge double de celle qu'ils supporteraient, si l'État s'adressait à eux directement.

Dans la seconde partie, M. de Saint-Péravy établit, par des calculs du même genre que ceux de Quesnay, qu'en un laps de temps de cinq ans, un impôt indirect de 5 millions représente une dégradation de 46 millions en avances primitives et de 16 millions en avances annuelles, ou bien qu'un impôt indirect de 320 millions, qui n'en produit que 160, représente en dix ans une dégradation de 1 milliard d'avances primitives et de 202 millions d'avances annuelles.

Ces résultats sont appliqués, dans la troisième partie, à l'histoire fiscale de la France depuis Colbert. M. de Saint-Péravy déclare que la politique de Colbert a ruiné la France et, que, depuis 1660, la France a perdu par dégradation de re-

venu : 1° 2,681,000,000 en avances primitives, 2° 268,173,000 en avances annuelles, 3° 3,533,000,000 en reproduction de culture, en tout plus de 6 milliards.

Ces appréciations de M. de Saint-Péravy ont un intérêt historique parce qu'elles indiquent que la théorie physiocratique était non seulement une théorie de réforme fiscale, mais une théorie de réforme économique. Cela ressortira plus clairement de la célèbre discussion sur la liberté d'exportation des grains. Il y avait un fonds de vérité très réel dans ces appréciations. Il est certain que la fin du XVIe siècle et la première moitié du XVIIe ont été, en France, très prospères pour le commerce et l'agriculture ; mais tout changea avec les guerres de Louis XIV ; il est également certain que Colbert a été l'un des promoteurs de ces guerres par sa politique économique. Toutefois les physiocrates se trompaient quand ils ne tenaient pas compte des progrès accomplis au XVIIIe siècle.

M. de Saint-Péravy a laissé une appréciation du revenu agricole de la France à son époque. Il le porte à 3,069 millions brut, qu'il réduit à 700 millions, nets d'impôt. Lavoisier est arrivé à 600 millions nets d'impôt.

Le mémoire de M. Graslin, publié sous le titre d'*Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt*, et adressé à la société royale d'agriculture de Tours, est la réfutation complète de la doctrine physiocratique. C'est un travail très remarquable ; aussi fut-il honoré d'une vigoureuse réplique de Turgot. Je vais l'analyser, car c'est un des bons ouvrages d'économie politique du XVIIIe siècle. Il se termine par des considérations économiques du plus haut intérêt. M. Graslin, est l'un des hommes le plus éclairés de son temps.

1° Tout objet qui convient à la satisfaction des besoins de l'homme est richesse.

2° Le travail est le facteur principal de la richesse. Il est aussi essentiel à la formation de la richesse que le sol. Que serait le sol, que produirait-il sans le travail ? Le travail est donc richesse. D'où le partage entre le propriétaire et le cultivateur.

3° L'industrie et les arts sont par suite richesse, tout aussi

bien que le sol, quoique le sol et l'industrie ne répondent pas de la même manière aux besoins de l'homme.

4° Le commerce est aussi richesse, c'est le colportage des richesses ; ce colportage est richesse parce qu'il permet aussi de satisfaire aux besoins de l'homme.

5° L'erreur des économistes est d'avoir méconnu que le travail est l'élément principal de la richesse.

Ainsi, en 1767, dix ans avant Adam Smith, la fonction économique du travail avait été scientifiquement établie, de la façon la plus claire et dans les meilleurs termes, devant les sociétés d'agriculture de Limoges et de Tours.

Ces principes posés, M. Graslin les applique au problème fiscal.

Il donne à l'impôt trois bases, ou trois caractères : 1° La taille réelle, qui se lève sur le revenu foncier et qu'il appelle impôt *réel*, 2° l'impôt personnel, qui se lève sur l'ensemble des revenus de l'individu et qu'il appelle l'impôt direct, 3° l'impôt indirect qui est perçu sur la consommation.

En ce qui est de l'impôt réel, qui correspond à l'impôt foncier actuel, M. Graslin établit que cet impôt n'a nullement pour seule base le revenu net, mais bien le revenu total, quel qu'il soit. Cette observation qu'Adam Smith a renouvelée, mais avec moins de netteté, est entièrement exacte, et M. Graslin en donne la raison supérieure. Le propriétaire foncier ne doit pas seulement l'impôt à raison du revenu annuel brut ou net, mais il le doit encore à raison de la sécurité. D'où ce que M. Graslin appelle l'impôt de protection, théorie fondée. Il y a toujours dans l'impôt foncier une part à faire au coût de cette protection, et c'est à ce titre, que l'impôt foncier est permanent.

A ce point de vue M. Graslin prend corps à corps *la théorie de l'impôt* du marquis de Mirabeau, qui reflétait, en partie, celle des physiocrates et de Turgot ; il n'a pas de peine à en montrer l'insuffisance. Dans cette critique, il cite le passage suivant de Montesquieu qui est toujours applicable à l'impôt foncier, en France, du moins ; ce qui prouve en matière d'impôt, toute la puissance de la tradition : « Dans les taxes

« sur les terres, on fait des rôles où l'on met les diverses « classes des fonds. Mais il est très difficile de connaître ces « différences et encore plus de trouver des gens qui ne soient « pas intéressés à les méconnaître. Il y a donc là deux sortes « d'injustices, l'injustice de l'homme et l'*injustice de la « chose.* » (1)

L'injustice de la chose est d'autant plus effective que le caractère fondamental de l'impôt foncier est sa permanence, puisqu'il porte autant sur le fonds même que sur le revenu. La clairvoyance de Montesquieu est très supérieure à celle des physiocrates qui admettaient qu'à défaut de rente, c'est-à-dire du revenu net, il n'y aurait pas d'impôt. De là encore l'insuffisance des dîmes et de tous impôts en nature. L'État doit être assuré contre les risques des saisons et des intempéries. Tout ce qu'il peut faire, comme le comprit l'Assemblée constituante, c'est d'accorder une certaine part à ces risques par l'établissement d'un fonds de secours. Mais le secours lui-même indique le maintien du droit. Le propriétaire est secouru, il n'est pas exonéré.

En ce qui concerne l'impôt direct, l'impôt sur les ressources de la personne, il doit se plier à toutes les variations de la richesse. M. Graslin se rencontre ainsi d'accord avec Vauban sur les principes de l'impôt sur le revenu. La raison scientifique et politique de l'impôt sur le revenu est même produite par M. Graslin dans de meilleures conditions que Vauban, parce que M. Graslin laisse de côté le mode de perception. La richesse prend mille formes ; chaque forme doit son contingent. Toutefois, dans ces diversités de formes, deux principes dominent, le principe du nécessaire qui doit toujours être respecté et le principe du superflu qui autorise une progression modérée.

En ce qui concerne les impôts sur les objets de consommation, quatre règles doivent dominer : 1° L'impôt ne doit pas porter sur les objets de premier besoin, 2° il doit être d'autant plus élevé qu'il atteint des consommations d'un luxe plus

(1) *Esprit des Lois,* Livre XIII, chap. VII.

inutile, 3° il doit suivre les objets dans leur marche, 4° il peut avoir pour fondement la reconstitution du capital. Pas d'observation sur le principe du nécessaire; c'est un grand tempérament à la quatrième règle ; aussi l'impôt ne portera ni sur le blé ni sur la viande, il portera sur le sucre et le café, du moins, à l'époque où M. Graslin écrivait.

La seconde règle est en pleine pratique dans certains États; témoin l'impôt sur le tabac, sur l'opium, sur l'alcool et autres.

La troisième est notamment appliquée en France avec une dextérité traditionnelle et proverbiale sur les vins et les alcools; elle est l'un des fondements des prodigieuses distinctions des tarifs de douanes protectionnistes, notamment sur les filés et tissus de coton, de lin et de chanvre.

La quatrième est plus importante. M. Graslin l'emprunte à l'économiste anglais Cantillon. Observateur puissant, profondément versé dans les matières commerciales et les questions économiques, Cantillon s'était fait une sorte de philosophie de l'histoire, d'après l'ensemble de ses notions économiques.

Selon Cantillon, qui reproduit, au point de vue économique, la théorie de Vico, les États seraient soumis à des causes presque inévitables de décadence, par suite de la fatalité de leur appauvrissement. Ils devraient, d'abord, la formation de leurs premiers capitaux à la culture du sol et à la fécondité primitive de la terre ; c'est la théorie que Turgot devait développer dans son livre sur la formation des richesses. Ces premiers capitaux donneraient naissance au commerce et à l'industrie qui porteraient l'État à son apogée de richesse. Le commerce et l'industrie ne se développent que dans les villes, mais les villes sont des centres d'absorption, de consommation, de destruction de capitaux. C'est dans les villes que s'entassent les multitudes d'ouvriers qui dissipent les capitaux sans les renouveler. L'État tombe alors en décadence. D'une part, le sol est insuffisant à nourrir une population surabondante, quelques efforts que l'on fasse ; d'autre part, les ouvriers, qui, par les salaires, prélèvent une part considérable sur la production, sont incapables de reformer les richesses, de refaire les réservoirs des capitaux.

Il faut donc ou laisser l'État se dégrader et se dissoudre ou trouver le moyen de reconstituer ces réservoirs. Ce moyen, selon Cantillon et selon M. Graslin, c'est de rétablir au moyen de priviléges et de monopoles, par les taxes sur les objets de consommation, notamment des droits de douanes, les fortunes particulières, qui ne sont que les réservoirs des capitaux de la nation.

De Gournay s'était placé à un point de vue différent. De Gournay est peut-être l'esprit le plus foncièrement économiste que la France ait produit au XVIII[e] siècle. Il connaissait les théories de Cantillon et leur opposait une autre philosophie économique. Comme Cantillon, il admettait, en effet, que les États, parvenus à un haut degré de civilisation, consommaient plus qu'ils ne produisaient, qu'ils renouvelaient avec peine leurs capitaux, que leur agriculture devait presque fatalement péricliter. Mais il ne trouvait pas dans des monopoles ou des privilèges le moyen de reconstituer une richesse entamée, une prospérité compromise. Il demandait ce moyen à la liberté commerciale, à la liberté des échanges. A un peuple resserré, à un territoire fatigué et couvert d'une population surabondante, il ouvrait le globe au lieu de le leur fermer. A des multitudes, en proie aux disettes périodiques, (et les règlements de Colbert ont singulièrement aggravé les disettes en France,) il procurait les ressources des autres territoires ; il leur procurait non plus les capitaux extrêmement égoïstes et onéreux des fortunes assises sur le monopole, mais les capitaux que la nature à préparés elle-même dans les immenses contrées qu'elle tient encore à la disposition de l'humanité.

Ainsi Cantillon, Gournay et Graslin ont agité, à propos des impôts, les questions grandioses qui se posent aujourd'hui à toutes les nations de l'Europe et du globe. Il est certain que malgré tout l'éclat de leur civilisation, l'Angleterre, la France, la Hollande, la Belgique, une partie de l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, contiennent les germes et montrent les symptômes d'une certaine décadence, ou tout au moins de cet état stationnaire, qui, selon Stuart-Mill, précède les décadences.

Deux politiques se disputent en ce moment leurs destinées; la politique du monopole, la politique du privilège, la politique des fortunes privées faites aux dépens du peuple, accablé de taxes de consommation, celle de Cantillon et celle de M. Graslin et la politique de la liberté, la politique de la loi de la concurrence, la politique de l'égalité dans les luttes pour l'existence, la politique qui met à profit au lieu de le méconnaître, le développement de l'appropriation du globe, la politique de Gournay et de Turgot.

Deux causes assurent, quelles que soient les péripéties de la lutte, le triomphe de la doctrine de la liberté. D'une part, la nécessité ; c'est la seule nécessité qui a contraint l'aristocratie anglaise à renoncer aux tarifs protecteurs, destinés à remplir la fonction que leur assigne Cantillon et qu'ils ont effectivement remplie ; c'est la nécessité qui contraindra les autres États, malgré toute la violence des intérêts privés, à se courber devant la grande loi providentielle de l'appropriation du globe. Qu'une disette menace encore l'Europe comme en 1878, et la réaction protectioniste que l'Europe traverse fera place à un mouvement en sens contraire. D'autre part, et à cet égard Cantillon et M. Graslin se sont mépris, comme les physiocrates, comme Ricardo, comme tant d'économistes, il n'est pas vrai que l'ouvrier soit réduit au salaire minimum, il n'est pas vrai qu'il consomme autant qu'il produit, il n'est pas vrai que le monopole soit la seule base de l'épargne. Aujourd'hui, l'épargne du peuple est le fondement principal du capital.

Et dès lors les monopoles, les privilèges particuliers ne sont plus que des obstacles, créés au profit d'intérêts privés, pour paralyser le mouvement des épargnes du peuple ; non seulement le peuple épargne parce qu'il n'est pas réduit au salaire minimum, mais il épargne parce que ses dépenses sont mieux ordonnées, moins dissipatrices du capital que celles de tous les héritiers caducs, de tous les fruits secs des classes qui presque partout ont perdu leur influence parce qu'ils sont hors d'état de remplir leur fonction.

A cet égard, sans se rendre compte des conditions réelles

du travail et du salaire, sans entrevoir l'avenir des classes laborieuses, les physiocrates ont eu une philosophie économique supérieure, en poursuivant l'amélioration du peuple et en basant cette amélioration sur le droit de toutes les classes sociales et de tous les peuples de mettre à profit l'appropriation du globe.

Telles sont les grandes questions qui se débattaient au xviiie siècle dans les modestes sociétés d'agriculture. Quelle belle époque, et que la société française eût pu avoir d'autres destinées, si ce grand mouvement économique qui s'étend de Fénelon et de Vauban à l'Assemblée constituante eût rencontré pour se formuler d'autres hommes que Mirabeau, Danton et Bonaparte, car je ne parle pas des sectaires qui allaient traîner Malesherbes, Condorcet, Lavoisier à l'échafaud.

Turgot comprit toute l'importance du mémoire de M. Graslin et y répondit. Il fit également une note sur le mémoire de M. de Saint-Péravy; c'est dans cette note qu'il établit la théorie de la rente, en ce qui est de l'application des capitaux. La réponse à M. Graslin contient une réfutation des idées de M. Graslin sur les rapports commerciaux des peuples, mais Turgot était animé d'une conviction trop exclusive pour reconnaître l'importance des principes posés par M. Graslin, en matière fiscale.

L'ouvrage de Graslin avait été, au surplus, précédé par celui de Buchet; *Les finances considérées dans le droit naturel et politique des hommes*. Buchet critique vivement, dans les meilleurs termes, la théorie de l'impôt du marquis de Mirabeau et les physiocrates. Il se prononce contre l'impôt unique et en faveur du système protecteur. Il ne voit que les droits du travail, de l'industrie et revendique la politique de Colbert.

Boesnier de l'Orme répondit aux attaques dirigées par Buchet contre les doctrines des physiocrates. Dans son livre, l'*Esprit du gouvernement économique*, Paris 1775, Boesnier de l'Orme réclame l'entière liberté des échanges, la libre circulation des grains et l'établissement de l'impot unique sur les terres. Il rejette tous les autres impôts indirects ou de

consommation, même à Paris. C'est un esprit net et sincère. « Veut-on avoir l'idée d'un État qui serait privé de tout com-« merce avec ses voisins ? Qu'on se représente la Gaule au « temps de César (1). »

Baudeau et Treilhard entreprirent également de répliquer à M. Graslin. La discussion porta particulièrement sur la valeur des produits de l industrie. De là une correspondance entre Baudeau, Treilhard et Graslin. La supériorité de Graslin s'y montre entière. Baudeau était plutôt un habile vulgarisateur qu'un penseur original ; M. Graslin n'a pas de peine à démontrer l'importance et l'avenir de l'industrie, comme à expliquer la nature de ses produits. L'industrie crée des valeurs nouvelles ; ces valeurs, fruit du travail des ouvriers, n'ont rien de commun avec les productions qu'ils consomment : l'industrie qui fabrique pour vendre à l'étranger enrichit le pays. Il y a plus d'avantage à exporter les produits fabriqués que les matières premières.

M. Graslin en concluait à tort que si l'on vend à l'étranger les matières premières et les denrées alimentaires on prive les ouvriers de leur subsistance et de leur travail ; mais la discussion n'en reste pas moins très remarquable.

Les ouvrages de Baudeau : *Lettres d'un citoyen à un magistrat sur les vingtièmes* (1768), *Idées d'un citoyen sur les besoins et les droits* (1765), *Principes économiques de Louis XII* (1775), furent provoqués par cette polémique ; ils contiennent l'exposition complète du système physiocratique. *Les lettres d'un citoyen* sont un commentaire littéral du tableau de Quesnay. Baudeau, dans *les principes de Louis XII*, résume ses préférences économiques en faveur d'un empire agricole. C'est la filière naturelle des idées depuis Fénelon, Quesnay, et Montesquieu. L'agriculture est la seule source de la richesse en France, mais elle est accablée

(1) Mirbeck, fondateur de l'Académie de législation, a publié en 1769, un mémoire sur les impôts. Je n'ai pu le retrouver. Mirbeck a exercé une influence notable sur la génération qui a suivi la Révolution.

par un système d'impôts oppressif. Il faut le réformer et y substituer l'impôt territorial unique.

« Le vrai palladium des empires agricoles c'est le respect « pour les frais des cultivateurs et des propriétaires fonciers. « Le bénéfice net qui reste, après ces frais prélevés, est seul « partageable entre les trois premières classes de la société, « dont les dépenses font vivre les autres. » (page 125.)

Il faut donc que les propriétaires paient seuls l'impôt, mais en revanche qu'ils soient libres de vendre les produits de leurs biens. C'est ainsi que la liberté est la condition de leur servitude.

C'est au même courant d'idées et à la même époque que se rattache la période la plus vive de la grande discussion de la liberté d'exportation et de circulation des grains. Cette discussion n'offre plus pour nous aucun intérêt. C'est la meilleure preuve de l'importance des progrès économiques, accomplis par les sociétés contemporaines. La production du blé a pris une telle extension, les moyens de transport sont devenus si faciles, que les populations ont perdu toute appréhension de manquer de pain; elles craindraient plutôt, affirment les partisans du système protecteur, d'en avoir trop et de ne pas le payer assez cher. Il y a un siècle, les idées étaient différentes. On se préoccupait du consommateur, du peuple, aujourd'hui c'est du producteur qu'il s'agit. Le gouvernement avait contracté l'habitude de s'occuper des approvisionnements. Le Roi avait même fondé pour y veiller une société aux bénéfices de laquelle il participait. La France avait plusieurs zônes intérieures de frontière. Parfois il arrivait que dans telle zône le blé était à vil prix et qu'il y avait disette dans une zône voisine. Les intendants rendaient des arrêtés tantôt pour permettre, tantôt pour défendre l'exportation dans les zônes et en dehors du royaume. Les parlements s'arrogeaient aussi le droit d'intervention. Le peuple, par l'influence même des règlements, qui remontaient en partie à Colbert, avait contracté l'habitude de s'opposer à l'exportation. Quelques disettes, dues parfois à ces règlements, l'avaient rendu presque

partout hostile au commerce des grains, à la meunerie et même à la boulangerie (1).

Les physiocrates, défenseurs de la propriété, l'étaient tout autant de la liberté. S'ils acceptaient la liberté d'importer, *à fortiori* maintenaient-ils la liberté de faire circuler et d'exporter les blés. Cette liberté était, dans leur système, une des garanties essentielles de la propriété. Dès que la propriété foncière, soumise à l'impôt unique, faisait seule face aux charges publiques, elle devait avoir le droit de disposer pleinement de ses produits. C'est l'un des points de leur système où ils se sont montrés le plus convaincus et le plus en avant de leur siècle. Que d'excès ont été commis, pendant la Terreur, au nom du droit de l'État d'attenter à la liberté du producteur de blé! Turgot se montra inflexible pour assurer la libre circulation et la libre exportation des blés. Car il s'agissait moins encore, pendant le ministère de Turgot, de garantir la libre exportation que la libre circulation des blés sur tout le territoire. Rien n'a plus fait honneur à Turgot.

C'est à l'occasion de cette question, mais quelques années avant les actes de Turgot, que Galiani publia ses curieux *Dialogues sur le commerce des blés* (1770). Cet ouvrage, écrit dans le plus pur style du XVIIIe siècle, se lit encore avec le plus grand intérêt. Galiani, en effet, à l'occasion d'une cause condamnée, et condamnée sans appel, soulève une partie des graves problèmes agités par M. Graslin. Galiani est un protectionniste. Il s'oppose à la libre circulation des blés et à leur exportation dans l'intérêt des manufactures, dans l'intérêt de l'industrie. Il insiste, avec beaucoup de sagacité, sur l'avenir de l'industrie et sur la puissance du concours qu'elle peut donner à l'agriculture. Il n'examine pas le débat au point de vue des impôts, mais ses arguments se rapprochent tellement de l'ensemble des idées de Cantillon et de M. Graslin,

(1) Dès le siècle précédent Madame de Sévigné se plaignait de l'intervention des Intendants dans la vente des blés : « Sur un tas de blé, disait-elle, je me trouve sans argent. » Le gouvernement s'attribuait le droit de disposer des récoltes. On ne pouvait ni vendre ni transporter ses blés sans une autorisation.

qu'il est à présumer qu'il n'admettait pas l'impôt unique, ce qui lui permettait de ne pas se préoccuper de limiter la liberté des propriétaires et par suite de garantir leurs revenus bruts ou nets.

Cinq années après, au plus fort de la résistance aux actes de Turgot, Necker intervenait à son tour dans la lutte (1775) par son ouvrage *De la législation et du commerce des grains*, le moins imparfait de ses livres. Necker est un partisan moins spirituel, mais plus violent que Galiani de l'interdiction de faire circuler et exporter les blés. Necker était communiste sans le savoir. Selon lui, le propriétaire était un lion qui abusait toujours de sa force pour opprimer ou dévorer l'ouvrier. Il y avait donc lutte perpétuelle entre le propriétaire et le salarié. Le propriétaire n'avait qu'un but, celui de réduire le salaire au plus bas. Dès lors le gouvernement avait pour devoir de maintenir l'abondance du blé ; et Necker écrivait le chapitre de son livre dans lequel il essaie de montrer *comment les lois sur les grains peuvent seules adoucir le sort du peuple*.

L'embarras des contemporains a dû être extrême entre Turgot et Necker, qui, l'un et l'autre, mais non avec la même sincérité, ne parlaient que du sort du peuple. Qui croire? Celui-ci soutenait que le blé ne devait pas quitter le lieu où il avait été récolté ; et c'est cette théorie qui a prévalu sous la Révolution et qui a conduit droit à la disette, au maximum et à l'abandon de la culture ; celui-là, au contraire, affirmait que les blés devaient librement circuler en France et hors France.

Non seulement Necker entendait maintenir le bas prix des blés par l'abondance, mais il entendait diminuer la rente, le monopole des propriétaires, limiter la source de leur rente, parce que, selon lui, toutes les charges publiques ne retombaient pas sur eux. Il entendait restreindre le droit de propriété. Aussi accordait-il aux blés provenant de l'extérieur le droit de circuler. Il y aurait eu ainsi en France des blés libres et des blés attachés à la glèbe. Le paysan, l'ouvrier étaient censés avoir un droit sur le blé produit par le sol où il habitait. C'était un commencement de communisme.

Baudeau, l'abbé Morellet, Dupont de Nemours, Turgot répliquèrent par des ouvrages, inférieurs, par la forme, aux *Dialogues* de Galiani et même au livre de Necker. Ils ne parvinrent pas à ramener l'opinion. Le peuple persista à s'opposer à la libre circulation des blés. Les épreuves de la Révolution ne suffirent pas à modifier ses préjugés. Napoléon crut devoir les respecter, sauf à les exploiter, seulement la question n'avait plus aucun aspect fiscal. Elle ne se ralliait plus à aucune réforme économique.

Les tendances protectionnistes actuelles reposent sur le même fonds d'idées. Seulement ce n'est plus le peuple qui veut retenir les blés, ce sont les propriétaires qui refusent de les laisser entrer. Les rôles sont intervertis.

D'autres critiques se produisirent contre le système fiscal des physiocrates. En 1770 Béardé de l'Abbaye publiait un volume intitulé : *Recherches sur les moyens de supprimer les impôts*, précédées de l'examen de la *Nouvelle science* : volume dédié à l'Impératrice de toutes les Russies, Catherine II, alors aussi en faveur auprès des écrivains que Frédéric-le-Grand. C'est une réfutation de l'ouvrage de Mercier de la Rivière ; l'*Ordre immuable des sociétés* et de celui de *Dupont de Nemours ; Les progrès de la science nouvelle.*

Il n'est pas difficile à Béardé de l'Abbaye de signaler et de combattre certaines doctrines de Mercier de la Rivière : le gouvernement absolu, l'évidence des axiômes physiocratiques, la stérilité du commerce et de l'industrie ; toutefois il mêle à sa critique plusieurs observations importantes : 1° La condition de la propriété en France est loin d'être la même que dans les autres États de l'Europe, remarque très juste ; 2° le commerce augmente *la valeur* des produits. Le commerce n'est pas un mal mais un bien nécessaire ; 3° il y a contradiction, ce qui était vrai, à charger les propriétaires de tous les impôts, et à ouvrir les frontières aux produits étrangers ; 4° enfin l'ouvrier n'est pas un parasite, mais un producteur, avec lequel le cultivateur fait un échange.

Cette dernière critique doit être d'autant plus signalée, que les erreurs des physiocrates sur la fonction du travail étaient à peu près générales au XVIII siècle.

Dans sa critique de l'ouvrage de Dupont de Nemours, Béardé de l'Abbaye ne montre pas moins de sagacité.

Après Quesnay dont il était le disciple direct, de Turgot dont il a été l'ami, le personnage le plus considérable du groupe physiocrate, c'est Dupont de Nemours ; c'est aussi l'un des hommes les plus honorables de l'ancienne société française. Il y a eu deux phases dans sa belle carrière. Dans la première, Dupont de Nemours, expose et propage avec un zèle incomparable, les doctrines économiques, il fonde des journaux ; il coopère aux réformes de Turgot, il publie les œuvres de Quesnay, il écrit la vie de Turgot, il tient le public au courant de tous les détails de la science ; il la résume dans plusieurs ouvrages dont le plus important est intitulé : *Origines et progrès de la science nouvelle.* Dans cet ouvrage Dupont de Nemours condense la théorie fiscale de l'impôt en quelques pages très vigoureusement tracées :

Il ne dépend pas de l'homme d'asseoir l'impôt selon son caprice. L'impôt ne doit pas détruire la richesse. Il ne peut donc porter que sur les richesses renaissantes. Par suite la portion des récoltes, connue sous le nom de produit net, est la seule que la nature ait rendue propre à y subvenir. Il est donc de l'essence de l'impôt d'être une portion du produit net de la culture. Si l'on établissait des impôts sur les personnes, sur les marchandises, sur les dépenses, sur les consommations, leur perception gênerait la liberté du travail et augmenterait les frais de production. Par suite, les acquéreurs de denrées devraient offrir des prix moindres et cet amoindrissement des prix diminuerait la rémunération du cultivateur, qui ne pourrait servir qu'un revenu moindre au propriétaire *auquel il en coûterait beaucoup plus que s'il avait payé l'impôt directement au fur et à mesure, sans frais de perception.* D'où la célèbre maxime : *impôts indirects, pauvre paysan ; pauvre paysan, pauvre royaume ; pauvre royaume, pauvre souverain.*

Cinq règles, découlent de cette théorie : 1° l'impôt ne peut porter sur celui qui vit du travail, 2° il ne peut être limité au revenu de l'année, 3° il ne peut être invariable, 4° la propor-

tion de l'accroissement dépend des travaux nouveaux et du surplus de revenu, 5° il doit être consenti par les propriétaires.

Cette thèse économique, Dupont de Nemours l'agençait d'une thèse politique et d'un système philosophique. J'aurai occasion d'y revenir dans le IVe livre de cet ouvrage. Dupont de Nemours a rempli un rôle politique important et très honorable à la fin du XVIIIe siècle et au commencement du XIXe; je le retrouverai sur ma route.

Béardé de l'Abbaye ne s'occupe que des *Origines et des progrès de la science nouvelle.* Cette science nouvelle ne lui convient guère plus que les axiômes *de l'ordre immuable.* Il s'efforce de montrer les erreurs de *Messieurs de la science nouvelle*: Première erreur, l'impôt n'est pas dû seulement sur le revenu, mais sur le fonds : deuxième erreur, le revenu étant variable, comment l'impôt serait-il invariable ? troisième erreur, l'impôt serait irrémissible : quatrième erreur, l'impôt serait irréalisable; les propriétaires ne pourront ni ne voudront se soumettre à l'impôt unique.

Néanmoins Béardé de l'Abbaye conclut à une taxe unique, à une dîme en nature comme la dîme de Vauban; solution qui justifiait la sentence de Boileau, la critique est aisée, mais l'art est difficile.

Pendant le ministère de Turgot, il y eut une recrudescence de plans de réformes. La polémique devint plus vive et elle n'a plus désarmé jusqu'après 1790. L'un des projets les plus curieux est celui de Richard des Glannières qui fut remis à Turgot. Richard des Glannières ne fait plus de théories. Il passe immédiatement à l'exécution. L'heure de disputer est passée, celle d'agir est venue. D'après ce plan, intitulé *Plan d'imposition économique et d'administration des finances* (1774), Richard des Glannières transporte les douanes aux frontières et supprime tous les autres impôts sans exception. Il les remplace par deux contributions nouvelles : 1° une capitation graduée, appelée *droit de franchise*, calculée d'après les consommations présumées des contribuables; 2° une taille réelle ou impôt direct sur tous les capitaux, rentes et contrats compris.

Il admet que la taille réelle produira 306 millions, c'est le second chiffre adopté par l'Assemblée constituante, quand elle eut aboli tous les impôts indirects. Quant au droit de franchise, il est évalué à un rendement de 540 millions. A cet effet, Richard des Glannières calculait que 7,787,000 individus pouvaient payer la taxe. Il les repartissait en huit classes et vingt-quatre catégories.

Première classe, première catégorie : journaliers et domestiques 2 millions, à 3 fr. par tête ; deuxième catégorie, religieux et religieuses 1 million, à 6 fr. par tête. Cette évaluation d'un million de religieux et de religieuses était extravagante. Leur nombre ne dépassait pas 47,000.

Deuxième classe, première catégorie : 500,000 prêtres, artisans et ouvriers à 9 fr. ; deuxième catégorie, 300,000 à 12 fr. ; troisième catégorie, 200,000 à 24 fr.

Troisième classe, laboureurs et curés, première catégorie: 400,000 à 18 fr. ; deuxième catégorie ; 300,000 à 40 fr. ; troisième catégorie, 200,000 à 120 fr.

Quatrième classe, marchands ; première catégorie ; 200,000 à 40 fr. ; deuxième catégorie, 400,000 à 100 fr. ; troisième catégorie, 200,000 à 160 fr.

Cinquième classe, négociants et fabricants; 500,000 payant 100, 150, 200 fr.

Sixième classe, notaires et banquiers ; 500,000 payant 120, 160, 320 fr.

Septième classe, gens de robe ; 87,000 payant 100, 200, 300 fr.

Huitième classe, riches, 300,000 ; 150,000 à 300 fr. ; 100,000 à 400 et 50,000 à 500 fr.

En 1847 on comptait en France 250,000 électeurs payant 200 fr. de contributions directes. Les illusions de Richard des Glannières étaient donc profondes. A son plan est annexé un tableau de ce que chaque généralité aurait eu à payer ; or Rousselot de Surgy a publié un tableau du montant des impôts par chaque généralité à la fin du XVIIIe siècle.

GÉNÉRALITÉS	Population 1784	Contributions totales 1784	Produit par tête	Droit de franchise	Taille réelle
Aix	754.000h.	25.000.000l.	19 28	16.000.000	12.000.000
Amiens...........	533.000	15.200.000	28 10	14.000.000	7.000.000
Auch et Pau.......	813.000	11.300.000	13 18	7.000.000	5.000.000
Besançon..........	678.000	9.300.000	13 14	11.000.000	8.000.000
Bordeaux-Bayonne	1.439.000	23.000.000	16	21.000.000	14.000.000
Bourges...........	512.500	8.000.000	15 12	11.000.000	6.000.000
Châlons...........	812.800	21.800.000	26 16	18.000.000	12.000.000
Dijon.............	1.087.300	20.800.000	19 3	18.000.000	15.000.000
Grenoble..........	654.600	11.800.000	17 15	[illegible].000.000	5.000.000
La Rochelle.......	479.700	9.100.000	18 19	12.000.000	8.000.000
Lille	734.600	14.800.000	20 3	9.000.000	5.000.000
Limoges...........	646.500	8.900.000	13 15	8.000.000	6.000.000
Lyon..............	633.600	19.000.000	30	23.000.000	15.000.000
Metz..............	349.300	6.800.000	19 9	12.000.000	8.000.000
Montauban........	530.200	11.800.000	22 5	8.000.000	6.000.000
Montpellier........	1.699.200	37.500.000	22 1	36.000.000	18.000.000
Moulins	564.400	9.000.000	17 7	10.000.000	7.000.000
Nançy.............	834.600	10.000.000	12 19	16.000.000	8.000.000
Orléans	709.400	20.000.000	28 4	20.000.000	13.000.000
Paris..............	1.181.700	114.500.000	64 5	26.000.000	11.000.000
Paris-Ville.........	600.000			100.000.000	30.000.000
Perpignan.........	188.900	2.600.000	13 15	9.000.000	6.000.000
Poitiers	690.500	12.300.000	17 16	15.000.000	10.000.000
Rennes............	2.276.000	28.500.000	12 10	15.000.000	10.000.000
Rions..............	681.500	12.800.000	18 16	9.000.000	5.000.000
Rouen	740.700	27.400.000		18.000.000	12.000.000
Caen..............	644.000	15.200.000	29 16	12.000.000	7.000.000
Alençon...........	528.300	14.400.000		10.000.000	5.000.000
Soissons	437.200	11.300.000	25 17	10.000.000	6.000.000
Strasbourg........	126.400	8.800.000	14 1	18.000.000	12.000.000
Tours..............	1.338.700	30.000.000	22 8	21.000.000	15.000.000
Valenciennes......	265.200	5.500.000	20 25	5.000.000	3.000.000
	24.676.000	568.000.000		540.000.000	306.000.000

Ces deux tableaux présentent les résultats comparatifs établis dans le tableau ci-dessus.

En général, les projets de Richard des Glannières auraient ménagé les départements riches aux dépens des départements pauvres ; c'est l'inconvénient de tous les impôts par tête ; ils aboutissaient à une surélevation de 50 0/0 en admettant qu'ils n'eussent pas été impraticables.

Les projets de Richard des Glannières eurent un certain succès ; plusieurs négociants de la Rochelle, se réunirent pour le féliciter ; ils provoquèrent deux critiques. La première est de François d'Albon qui publia à Amsterdam en 1784 une brochure sous le titre d'*Observations au nouveau plan d'imposition.* D'Albon est encore plus radical que Richard des Glannières. Il reconnaît que Richard des Glannières veut changer la société, mais il ne le trouve pas assez radical. Il propose donc l'impôt progressif. Le droit de franchise sera progressif ; celui qui a 150 francs de revenu paiera 10 écus, et celui qui a 150,000 francs de rente en paiera 50,000.

En 1786, Tifaut de la Noue fit paraître la seconde critique, *Réflexions philosophiques sur l'impôt.* Ces réflexions sont suivies de l'indication d'un plan de *perception patriotique.* Richard des Glannières avait publié, depuis son plan d'impositions économiques, *une réplique générale aux observations sur son plan* en réponse à des attaques de Baudeau, et un essai comparatif entre son plan et la dîme royale de Vauban. Tifaut de la Noue examine les divers ouvrages. Il établit d'abord les principes :

1° Dans l'œuvre de la production, il existe divers éléments ; chacun ayant sa part, tous doivent concourir à l'impôt ;

2° L'impôt ne retombe pas sur les propriétaires seuls, il ne peut consister en une taxe unique.

3° L'impôt direct ne peut être levé en nature, il consistera dans une taxe de 4 sols par livre sur les baux. Tifaut de la Noue oublie que les deux tiers de la France sont cultivés sans fermiers.

4° L'impôt indirect demeure à la charge du consommateur ; il doit être principalement levé dans les villes, puisque les villes sont les centres principaux de consommation ; il doit consister dans une capitation fixe pour les artisans et ouvriers et progressive pour les autres classes, d'après leurs divers revenus, non seulement des terres, des maisons, mais de tous les autres revenus sans exception, rentes sur l'État, rentes sur particuliers, le revenu servant de mesure de la consommation.

6° Tous les privilèges sont abolis ; tous les autres impôts abolis.

7° Les douanes sont transportées aux frontières.

8° La perception sera faite par les juges et baillis ; c'est la perception patriotique.

9° Suppression des fermiers généraux, des receveurs généraux, des traitants et de tout le personnel financier, aux applaudissements de toute la nation.

Ces idées, ces illusions nous surprennent ; elles ont été partagées par la France entière. L'Assemblée constituante a supprimé toute l'organisation fiscale de l'ancien régime ; la Convention a envoyé tous les fermiers généraux à l'échafaud. L'impôt mobilier, organisé par l'Assemblée constituante, devait tenir lieu, surtout dans les villes, des impôts de consommation. Sans la guerre, les assignats et le pillage, plusieurs des idées, que nous jugeons impraticables parce que nous sommes accablés sous le poids des malheurs de la Révolution, auraient pu être acceptées ; elles pouvaient donc paraître acceptables au moment où tout allait se renouveler, au milieu d'un enthousiasme et d'illusions illimités.

Il résulte également de la direction de ces polémiques que le projet de la taxe unique sur les propriétaires était loin d'avoir réuni l'assentiment général ; ce qui explique la transaction faite par l'Assemblée constituante. Letrosne, qui cependant ne l'avait pas entièrement accepté, crut devoir reprendre la discussion ; c'est lui que l'abbé Baudeau chargea de rédiger l'article *Impositions* dans la partie commerciale de l'*Encyclopédie méthodique* (1784). Letrosne y reproduit tous les calculs et tous les arguments de ses premiers ouvrages sur les effets de la répercussion des impôts. Il démontre de nouveau que les aides, les gabelles et les sels coûtent 974 millions, directement ou indirectement, et ne rapportent que 120 millions. Il en conclut que : « Quand « le fisc augmente à Paris la livre de sel de 12 sols, le vin « de 4 sols la bouteille, le tabac de 50 sols la livre, il faut « que l'homme à talent, l'ouvrier, le marchand, le voiturier « augmentent en proportion leurs salaires, ouvrages, béné-

« fices et marchandises pour se retrouver. Alors une paire de « souliers augmente peu à peu à proportion de l'accroissement « des impôts. Donc le propriétaire ne peut plus avoir qu'une « seule paire de souliers pour une certaine somme. »

Le raisonnement eût été dirimant, et il le serait encore, si Letrosne s'était contenté de dire, comme M. Graslin et Tifaut de la Noue, que l'augmentation des impôts de consommation retombant, tout au moins de première main sur les consommateurs, ceux ci auront à en subir le poids sur leurs salaires, ce qui affaiblira leur vitalité ou leur épargne, ou à se rattraper sur les propriétaires ou les capitalistes, ce qui est aléatoire.

Aussi, après un aussi grand mouvement d'idées, on se rend compte parfaitement des actes de l'Assemblée constituante et de la fureur populaire contre le retour des aides ou droits réunis.

Montesquieu, tout en se rapprochant des idées des physiocrates sur l'excès des impôts indirects, sur les abus des monopoles, sur les fraudes, les frais, les rigueurs des perceptions, n'a pas admis cette répercussion qui, en définitive, aurait déchargé les classes ouvrières de toute part dans les impôts ; c'est avec le consommateur et non avec le propriétaire qu'il entendait faire le compte du sel, du tabac et de la paire de souliers. Il a mis le fisc, le monopole, face à face avec le consommateur. Il a ainsi maintenu sa véritable direction au mouvement dont Fénelon et Vauban ont eu l'initiative. Il est resté dans la grande voie des réformes qui allaient s'opérer dans tous les États ; c'est ce qu'il explique avec une clarté admirable, dans le célèbre chapitre de l'*Esprit des Lois*, *comment on conserve l'illusion* : (1) « Pour que le prix de la chose « et le droit puissent se confondre dans la tête de celui qui « paie, il faut qu'il y ait quelque rapport entre la marchan- « dise et l'impôt, et que, sur une denrée de peu de valeur, « on ne mette pas un droit excessif. Il y a des pays où le « droit excède de dix-sept fois la valeur (2) de la marchan-

(1) Livre XIII, chap. VIII.

(2) C'est l'argument particulier de Turgot et de Letrosne.

« dise. Pour lors le prince ôte l'illusion à ses sujets ; ils « voient qu'ils sont conduits d'une manière qui n'est pas « raisonnable, ce qui leur fait sentir leur servitude au der- « nier point.

« D'ailleurs, pour que le prince puisse lever un droit si « disproportionné à la valeur de la chose, il faut qu'il vende « lui-même la marchandise, et que le peuple ne puisse l'aller « acheter ailleurs, ce qui est sujet à mille inconvénients. (1)

« La fraude étant dans ce cas très lucrative, la peine natu- « relle, celle que la raison demande, qui est la confiscation « de la marchandise, devient incapable de l'arrêter, d'autant « plus que cette marchandise est pour l'ordinaire d'un prix « très vil. Il faut donc avoir recours à des peines extrava- « gantes, et pareilles à celles que l'on inflige pour les plus « grands crimes. Toute la proportion des peines est ôtée. Des « gens qu'on ne saurait regarder comme des hommes mé- « chants sont punis comme des scélérats. (2)

« J'ajoute que plus ont met le peuple en occasion de « frauder le traitant, plus on enrichit celui-ci et on appauvrit « celui-là. Pour arrêter la fraude, il faut donner aux traitants « des moyens extraordinaires et tout est perdu. »

Les mémoires de Clicquot-Blervache sont plus accentués, mais plus pratiques. Au courant de toutes les polémiques et théories de la période de préparation, Clicquot-Blervache les met à exécution dans son mémoire sur les moyens d'améliorer la condition des laboureurs, journaliers, hommes de peine vivant dans les campagnes (3), mémoire couronné par l'Académie de Seine-et-Marne. Le mémoire est divisé en deux parties. La première est consacrée au régime féodal et la seconde aux impôts.

Clicquot-Blervache montre quelle est l'influence de la féodalité sur l'agriculture et la condition des cultivateurs. Il

(1) Monopole du sel, du tabac.

(3) Letrosne évaluait la contrebande sur le tabac à 16 millions et les recettes fiscales à 36.

(3) Paris, 1787.

propose le rachat des droits féodaux, comme il avait été décrété par le roi de Sardaigne. Il demande également la suppression des dîmes.

Dans la seconde partie, il aborde la question fiscale. Il se prononce sans discussion pour l'abolition des privilèges fiscaux, l'égalité de l'impôt ; il réclame l'établissement d'un cadastre, la révision des rôles par un conseil municipal élu.

Il donne les plus curieux renseignements sur les abus des collecteurs, qui se refusent à donner des quittances, sur les iniquités de la répartition des tailles, sur les frais accablants de perception. Dans une seule élection il compte 39 brigadiers, 27 sous-brigadiers, 106 employés coûtant 19,400 livres.

Enfin il attaque vivement les corvées, à raison des abus et des violences dont elles sont le prétexte. Il calcule que, dans la généralité du Berry, la corvée coûte 630.400 livres, revenant par les abus à 820,000 livres. Il établit qu'on pourrait la réduire à 216,000 livres en argent.

L'ouvrage de *Boncerf*, ami et employé de Turgot, *Les inconvénients des droits féodaux* a beaucoup moins d'importance que celui de Clicquot Blervache, parce qu'il ne s'occupe que des droits féodaux et de leur rachat. Quant on lit cette brochure et le réquisitoire de l'avocat général Séguier, on comprend combien il a dû falloir d'efforts et de persévérance aux réformateurs du XVIIIe siècle pour renverser l'ancien régime et tout ce que les générations actuelles leur doivent. Boncerf n'aborde pas la question fiscale ; son meilleur argument contre les droits féodaux est presque le ridicule : il indique à peine les vexations et charges qui les caractérisaient. Il craint de ne pas être compris ; mais la rente foncière et arrière-foncière, le fief ouvert ou couvert, ample ou ameté, le seigneur foncier ou sur foncier, le cens cher-cens ou double cens lui paraissent prêter à rire. Il vaut mieux faire rire que faire pleurer.

Je ne reviendrai pas sur les conditions des classes rurales, en France, au XVIIIe siècle. Cette condition était, en général, mauvaise. Les propriétaires, grands et petits, avaient amélioré leur sort, à cause du progrès de la culture ; mais il n'en était

pas de même des paysans, non propriétaires. C'est à quoi faisait allusion l'auteur anonyme de la *Dixme royale*. Le prix des journées était bas, les impôts sur le travail ou les consommations élevés, la liberté de se procurer son pain contestée, la sécurité personnelle presque nulle. La seigneurie avait été désorganisée. Elle continuait à subsister, mais elle ne donnait plus la même assistance qu'autrefois. Il ne faudrait pas croire que le dépérissement ou l'abolition de la féodalité, si hautement célébrés par le propriétaire, bourgeois ou paysan, qui acquittait les droits, aient eu lieu sans de grandes souffrances pour les métayers, journaliers, vignerons, qui trouvaient aide au château, qui recevaient sans donner (1).

Deux parts sont donc à faire dans ce grand mouvement. Bourgeois et paysans propriétaires ont profité de l'abolition des droits féodaux. Les paysans non propriétaires y ont perdu. Quant à la réforme fiscale, en dernière analyse, bourgeois et paysans propriétaires ou non propriétaires, ont plus gagné que perdu. (2)

§ 9. Les philosophes ; Voltaire et Rousseau.

« Il parut plusieurs édits de quelques personnes qui, se
« trouvant de loisir, gouvernent l'État au coin du feu. Le
« préambule de ces édits était que la puissance législatrice
« et exécutrice est née de droit divin, co-propriétaire de la terre

(1) Consulter sur l'organisation de la Seigneurie, l'ouvrage de M. Dareste de la Chavanne, *Histoire de l'administration en France*. La seigneurie est restée, jusqu'en 1789, le vieux type, le modèle du gouvernement royal, la matière administrative. Il existe tant de préjugés à l'endroit de la société féodale que les livres, comme celui de M. Dareste, rendent les plus grands services.

La Seigneurie comportait une organisation fiscale complète : domaine, service militaire, converti en impôt, corvée, taille arbitraire et abonné, cadastres et rôles annuels, aides indirectes, octrois ; mais aussi une organisation réelle de l'assistance.

C'est sur ce modèle que l'organisation royale a été calquée.

(2) Sur les classes rurales en France au XVIIIe siècle, voir trois articles du *Journal des Savants*, 1880.

« et que je lui dois au moins la moitié de ce que je mange.
« Que serait-ce si cette puissance, qui préside à l'ordre essen-
« tiel des sociétés, avait ma terre en entier? L'un est encore
« plus divin que l'autre. Les nouveaux ministres disaient en-
« core dans leur préambule qu'on ne doit taxer que les terres,
« parce que tout vient de la terre, jusqu'à la pluie, et que
« par conséquent il n'y a que les fruits de la terre qui doivent
« payer l'impôt. Un de leurs huissiers vint chez moi dans la
« dernière guerre, il me demanda pour ma quote-part trois
« sacs de blé et un sac de fèves, le tout valant 20 écus,
« pour soutenir la guerre. Comme je n'avais alors ni blé ni
« fèves, ni argent, la puissance législatrice et exécutrice me
« fit traîner en prison, et on fit la guerre comme on put. En
« sortant de mon cachot, n'ayant que la peau sur les os, je
« rencontrai un homme joufflu et vermeil dans un carrosse
« à six chevaux; il avait six laquais et donnait à chacun
« d'eux pour gages le double de mon revenu. Il m'avoua
« pour me consoler qu'il jouissait de 400,000 livres de rentes.
« Vous en payez donc 200,000 à l'État, lui dis-je, pour sou-
« tenir la guerre, car moi qui n'ai juste que 120 livres il faut
« que j'en paie la moitié! — Moi! dit-il, que je contribue aux
« besoins de l'État! Vous voulez rire mon ami; j'ai hérité
« d'un oncle qui avait gagné 8 millions à Cadix et à Surate;
« je n'ai pas un pouce de terre; tout mon bien est en con-
« trats, en billets sur la place; je ne dois rien à l'État. C'est à
« vous de donner la moitié de votre subsistance, vous qui
« êtes un seigneur terrien. Payez, mon ami, vous qui jouissez
« en paix d'un revenu clair *et net* de 40 écus. » (1)

Sous cette forme étincelante de verve et d'ironie, Voltaire se rendait l'interprète de l'opinion publique. Voltaire n'appartenait pas au milieu des économistes. Il aimait à les railler. D'où ses plaisanteries sur le citoyen financier, le Journal économique. Il confondait les ouvrages de Vauban et ceux de Boisguillebert, dont il disait : Un Boisguillebert ! parce que Boisguillebert s'était permis de critiquer la politi-

(1) L'homme aux 40 écus.

que économique de Colbert. Il n'a entretenu de rapport qu'avec Turgot, le grand administrateur, le ministre réformateur; il n'en partageait nullement les doctrines.

Voltaire, au contraire, était en relations étroites avec le groupe financier de Paris. Il appréciait les affaires financières; il leur devait sa grande fortune. Ce groupe financier était l'adversaire impitoyable des économistes.

Rien au surplus, dans ces hommes graves, dogmatiques, précurseurs d'une société nouvelle dont Voltaire n'a jamais entrevu les horizons sans regretter l'ancienne, ne pouvait convenir à l'esprit éminemment critique de Voltaire. Voltaire désirait, sans doute, l'amélioration du sort du peuple. Mais il confondait cette amélioration avec le progrès général. Il existait pour lui une idée humanitaire; il n'existait pas une idée populaire telle que les physiocrates la formulaient : « Tous les paysans ne sont pas riches et il ne faut « pas qu'ils le soient ; on a besoin d'hommes qui n'aient que « deux bras et de la bonne volonté ; mais ces hommes mêmes « qui semblent le rebut de la fortune, participeront au bon- « heur des autres. » (1) Voltaire remplit les fonctions de grand journaliste du XVIIIe siècle. Il marche avec l'opinion, la devançant rarement, incertain, infidèle, comme elle, comme elle aimable et léger, mais, sous cette légèreté même, moins éloigné que les économistes, de la tradition, du courant habituel d'idées de la société française, se préservant ainsi des écarts que l'esprit systématique, malgré ses découvertes, impose à la raison.

Quand Voltaire ajoutait : (2) « J'aurai semé un champ de « lin qui m'aurait rapporté 200 écus et un gros manufacturier « qui aura gagné 200,000 écus, en faisant convertir mon lin « en dentelles, ne paiera rien. Ma terre paiera tout, parce que « tout vient de la terre. » Voltaire avait pour lui l'opinion et le bon sens. Il le sentait bien et il multipliait les paraboles ou les hyperboles pour combattre les physiocrates.

« Si par hasard, l'homme agreste va dans la capitale, il suit

(1) Dictionnaire philosophique, *La propriété*.
(2) Diction. philos. Impôt.

« avec des yeux étonnés une belle dame vêtue d'une robe de « soie, brochée d'or, traînée dans un carrosse magnifique, « par deux chevaux de pur sang, suivie de quatre laquais « habillés d'un drap à 20 fr. l'aune. Il s'adresse à un de ces « laquais de la belle dame et lui dit : « Monseigneur, où cette « dame prend-elle tant d'argent pour une aussi grande dé- « pense. » « Mon ami, lui dit le laquais, le Roi lui fait une « pension de 40,000 liv. » Hélas, dit le rustre, c'est mon « village qui paie cette pension. Oui, reprend le laquais, « mais la soie que tu as recueillie et que tu as vendue a « servi à l'étoffe dont elle est habillée : mon drap est en « partie de la laine de tes moutons ; mon boulanger a fait « mon pain avec ton blé ; tu as vendu au marché les poular- « des que nous mangeons. Ainsi la pension de Madame est « revenue à toi et à tes camarades. »

Dans un autre passage, Voltaire, employant la même métaphore, disait : « Le Roi, qui est l'économe de la nation, donne « des pensions à des dames de la cour, et cet argent va aux « marchands, aux coiffeurs, aux brodeuses ; mais pourquoi « n'y aurait-il pas des pensions attachées à l'encouragement « de l'agriculture, cet encouragement retournerait du moins « à l'État avec plus de profit. » (1)

C'était, par anticipation, la réfutation des théories que Turgot devait exposer à Louis XVI, à propos des municipalités.

L'opinion publique et Voltaire, moins éclairés que Quesnay et que Turgot, avaient une sorte d'intuition des résultats de la production ; à certains égards, il étaient plus près de la vérité que les physiocrates. L'argument du seigneur terrien avait déjà, en France, une portée bien plus étendue que Voltaire ne le soupçonnait. La propriété foncière était très morcelée. L'impôt unique et direct aurait ruiné tous les petits propriétaires. S'ils avaient succombé, la société aurait pris ou la forme aristocratique par la concentration des propriétés ou la forme administrative du Bengale.

Voltaire repoussait donc, avec l'opinion, la doctrine de

(1) *Un philosophe et un contrôleur général.*

l'improductivité du commerce qui faisait alors la richesse de Bordeaux et de Marseille comme celle de l'industrie, à la veille de l'immense révolution que la houille et la machine à vapeur allaient accomplir.

Voltaire, c'est le xviiie siècle tout entier, dans son vaste et progressif développement. Contemporain, disciple ou critique de toutes les écoles, de tous les systèmes, il représente, avant tout, le mouvement moyen de l'opinion dans la tradition nationale. Il demande le vote de l'impôt ; il fait remarquer que dans les républiques chaque particulier est taxé suivant ses forces et suivant les besoins de la société, tandis que dans les monarchies on taxe la nation sans la consulter. (1) Il demande que la taille et la capitation soient converties en une taxe réelle sur les terres et qu'elle ne puisse être modifiée. « Point de taille ni de capitation arbitraire ; mais une taxe « réelle sur les terres. En Angleterre, la taxe subsiste tou- « jours la même. Aussi personne n'est foulé. Le paysan n'a « point les pieds meurtris par des sabots. Il mange du pain « blanc. Il est bien vêtu. Il ne craint point d'augmenter le « nombre de ses bestiaux ni de couvrir son toit de tuiles de « peur qu'on n'augmente ses impôts l'année d'après. » (2)

De même il repousse les impôts sur les boissons, du moins sur le vin et le cidre : « Nos lois sur la soif sont plus belles « que vous ne pensez. Dès que nous avons fait la vendange, « les locataires du Royaume nous députent des médecins qui « viennent visiter nos caves. Ils mettent à part autant de vin « qu'ils jugent à propos de nous en laisser boire pour notre « santé. Ils reviennent au bout de l'année et s'ils jugent que « nous avons excédé d'une bouteille l'ordonnance ils nous « condamnent à une forte amende et pour peu que nous « soyons récalcitrants on nous envoie à Toulon boire de l'eau « de mer. » (3)

C'est le *pressouer* de Rabelais.

Aussi se prononce-t-il pour le principe du minimum néces-

(1) *Dictionnaire philosophique* au mot impôt
(2) L'homme aux 40 écus, et Lettres sur les anglais.
(3) Lettres sur le gouvernement, 1734.

saire, affranchi d'impôt : « Qu'est-ce qu'un impôt? C'est une « certaine quantité de blé, de bestiaux, de denrées que les « possesseurs de terres doivent à ceux qui n'en ont point. « L'argent n'est que la représentation de ces derniers. « L'impôt n'est donc que sur les riches ; nous ne pouvons « pas demander aux pauvres une partie du gain qu'ils « gagnent. » (1)

Il intervint, avec une grande énergie, dans les discussions soulevées par les réformes essayées par Machault. On conserve la lettre qu'il lui adressa au mois de mai 1749, à propos du vingtième. Au courant des affaires de finances, Voltaire soutient, avec raison, qu'il existait déjà une notable richesse financière et que cette richesse, atteinte par le vingtième, devait supporter sa part. Il résume ainsi ses idées sous la forme charmante d'un apologue :

« Vous souvenez-vous de la journée que j'eus l'honneur de « passer avec vous, lorsque l'on fit la revue des gardes. « Parmi les carrosses brillants, le vôtre fut remarqué, et « parmi les diamants dont les dames étaient parées, ceux « de madame votre femme furent vus avec admiration. Au « retour, nous descendîmes chez vous ; nous nous trouvâmes « au nombre de 14 ou 15 personnes. On joua quelque temps « dans ce magnifique salon que vous avez orné avec tant de « goût ; il y eut environ 300 louis de perte et la gaîté de la « compagnie n'en fut pas altérée. Les gagnants gagnèrent les « cartes selon l'usage, vingt fois au-dessus de ce qu'elles « coûtent. Nous soupâmes ensuite. Vous savez combien la « beauté de votre vaisselle frappa tout le monde. Vos doubles « entrées furent encore plus applaudies. On loua beaucoup « votre cuisinier et on avoua que vous aviez raison de lui « donner 1,500 fr. de gages, ce qui fait 500 fr. de plus que « vous ne donnez au précepteur de monsieur votre fils et plus « de 1000 fr. au-delà des appointements de votre secrétaire. « Quelqu'un fit la réflexion qu'il y avait dans Paris 600 sou- « pers qui ne le cèdent guère au vôtre. Cette idée ne vous

(1) Un philosophe et un contrôleur général Beuchot, T. 39, 397.

« déplut pas. Vous n'êtes pas de ceux qui ne voudraient « qu'eux d'heureux sur la terre. »

Ces joyeusetés, qui, tout en cachant un fonds sérieux, donnent un véritable tableau de la société élégante au XVIIIe siècle, Voltaire savait les assaisonner de maximes. Le secret de son immense influence tenait à ce que son merveilleux talent lui permettait de s'adresser à tous les esprits :

1° Le vingtième ne livre point le peuple à la rapine du partisan ; il porte avec égalité sur toutes les conditions.

2° La nation entière qui se paie un tribut à elle-même, est semblable au cultivateur qui sème pour recueillir.

3° Ce ne sont point les impôts qui affaiblissent une nation, c'est la manière de les percevoir ou le mauvais usage qu'on en fait.

Rien de plus vrai, quant à l'ancien régime.

Rousseau, pas plus que Voltaire, n'a partagé les idées des physiocrates. Avant tout « les impôts ne peuvent être établis « légitimement que du consentement du peuple ou de ses « représentants. » (1)

Ils doivent être proportionnels ; « on doit considérer le rap- « port des quantités selon lequel, toutes choses égales, celui « qui a dix fois plus de bien qu'un autre doit payer dix fois « plus que lui. » (2)

Ils doivent respecter le nécessaire « celui qui n'a que le « simple nécessaire ne doit rien payer du tout. » (3)

Ils peuvent absorber tout le superflu. « La taxe de celui « qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à concurrence « de tout ce qui excède son nécessaire. » (4)

Rousseau ajoute au soutien de son opinion, dont il entrevoit peut-être les conséquences. Il n'y a pas de différence entre le nécessaire : « un grand a deux jambes ainsi qu'un « bouvier et n'a qu'un ventre non plus que lui » (5).

(1) Article : *Economie politique*, dans l'*Encyclopédie*.
(2) Dito.
(3) Dito.
(4) Dito.
(5) *Id.*

La doctrine du superflu conduit naturellement à l'impôt progressif. « Aussi pour répartir les taxes d'une manière équi-« table et vraiment proportionnelle, l'imposition n'en doit « pas être faite seulement en raison des biens des contri-« buables, mais en raison composée de leurs conditions et du « superflu de leurs biens : opération très importante et très « difficile que font tous les jours des multitudes de commis « honnêtes gens et qui savent l'arithmétique, mais dont les « Platon et les Montesquieu n'eussent osé se charger qu'en « tremblant et en demandant au Ciel des lumières et de l'in-« tégrité » (1).

Rousseau est impertinent en réclamant contre l'intégrité de Montesquieu qui, d'ailleurs, avait quelques-unes de ses idées sur le superflu et l'impôt progressif.

Quant aux impôts eux-mêmes, Rousseau admet en principe la capitation qu'il convertit en une taxe proportionnelle sur les terres, sur toutes sans « exception, proportionnellement « à leur étendue et à leur produit, payable en nature sur la « récolte, telle que la dîme ecclésiastique, comme l'ont pro-« posé le maréchal de Vauban et l'abbé de Saint-Pierre » (2). Ce qu'il y a de curieux, c'est que Rousseau ajoute : « Ce qui « est le plus grand point, c'est que la République aurait de « l'argent sans que les citoyens fussent obligés d'en donner ; « car je ne répéterai jamais assez que ce qui rend la taille et « tous les impôts onéreux au cultivateur est qu'ils sont pécu-« niaires et qu'il est premièrement obligé de vendre pour « parvenir à payer » (3).

Il est vrai que dans l'article « Économie politique » de l'*Encyclopédie*, il avait repoussé l'impôt en nature. « J'ai « peine à croire qu'il arrive jusqu'au Roi la moindre chose « de tous ces produits, que les blés ne se gâtent pas dans « tous les greniers et que le feu ne consume pas la plupart « des magasins. » C'est de la Perse qu'il parle, critiquant Hérodote et le voyageur Chardin, qui ont constaté, à vingt

(1) *Id.*
(2) *Gouvernement de Pologne*, chap. XI.
(3) *Id.*

siècles de distance, la même organisation de l'impôt en Orient. Mais ce n'est pas la seule fois que Rousseau ne s'est pas montré d'accord avec lui-même.

Il accepte les droits « sur l'importation des marchandises étrangères dont les habitants sont avides sans que le pays « en ait besoin, sur l'exportation de celles du crû du pays, « dont il n'a pas de trop et dont les étrangers ne peuvent se « passer, sur les productions des arts inutiles et trop lucra- « tifs, sur les entrées dans les villes des choses de pur agré- « ment, et en général sur tous les objets de luxe » (1). Il n'est pas sans admettre que ces diverses taxes, si singulièrement justifiées, pourront, au besoin, remplacer toutes les autres. « Il n'appartient qu'au véritable homme d'État d'éle- « ver ses vues dans l'assiette de l'impôt. »

§ 10. — L'Encyclopédie et Diderot.

Diderot partageait les idées de Rousseau sur les impôts. Diderot n'appartient pas à l'école, au milieu des physiocrates, c'est l'ami de Galiani. « Tous les impôts retombent-ils sur « les propriétaires de terres? Ces impôts, tels qu'ils sont « aujourd'hui, nuisent-ils à l'agriculture, au commerce, à l'in- « dustrie? Y a-t-il quelques moyens, prompts et sûrs, de « répartir un impôt unique proportionnellement à la valeur « des fonds? Tant que je n'aurai pas entendu notre napoli- « tain, je n'en saurai que penser. »

Notre napolitain, c'est Galiani ; Galiani était un sceptique de beaucoup d'esprit qui faisait de l'économie politique sans y croire, mais qui profitait de son expérience économique pour faire de bonnes affaires financières. Italien, les réformes féodales et fiscales, en France, ne l'intéressaient guère ; napolitain il avait peine à comprendre les physiocrates et leurs théories. Il les combattit donc et se rangea dans le camp des amis de Necker et de ses partisans. Il se prononça hautement contre la liberté d'exportation des grains, au nom de l'Éco-

(1) Économie politique, *Encyclopédie*.

nomie politique. Il mit tous les rieurs de son côté, sans se préoccuper ni du pain cher, ni du peuple ; il ne songeait qu'à la galerie des salons. Il amusa Voltaire ; il amusa Turgot ; mais il contribua à faire payer le pain plus cher et à excuser le pacte de famine. C'est le diplomate italien mettant en coupes réglées, même par ses bouffonneries, la légèreté parisienne. J'aurais occasion de le comparer à son illustre compatriote Verri et de montrer la différence entre ceux qui aiment le peuple et ceux qui l'exploitent.

Diderot laisse donc toute liberté à l'auteur de l'article *Impôt* dans l'Encyclopédie. Cet auteur se rallie à peu près aux idées de Montesquieu : « Lorsque, dans un Etat, les parti-« culiers sont citoyens, que chacun y possède par son do-« maine ce que le prince y possède par son empire, on peut « mettre des impôts sur les personnes, sur les terres, sur les « consommations et sur les marchandises. »

Sur les personnes, l'impôt doit être progressif quand il s'agit d'*aisés*, même géométrique 2, 4, 8, 16, mais sans jamais atteindre le nécessaire. D'où l'autorisation, le devoir de frapper le luxe, le superflu ; réformer l'impôt du sel.

Sur les terres, il ne faut pas décourager la culture par des impôts arbitraires. L'auteur repousse la théorie de Voltaire sur les périls de l'aisance des paysans ; réformer les tailles.

Sur les consommations, les impôts doivent être très modérés, perçus facilement et sans rigueur.

Sur l'industrie pas d'impôt ; il faut ménager le travail.

Sur les marchandises étrangères, au contraire, on peut lever de forts impôts qui s'ajoutent aux prix ; mais peu d'impôts sur les échanges à l'intérieur des marchandises.

Toutes les classes doivent payer les impôts ; suppression des privilèges et des monopoles.

La réforme fiscale ne peut, d'ailleurs, avoir lieu sans un ensemble d'autres réformes. L'auteur les résume ainsi :

1° Liberté dans le gouvernement, parce que les impôts rendent plus sous les gouvernements libres que sous les autres.

2° Ménager l'agriculture ;

3° Faire baisser le taux de l'intérêt ;

4° Restreindre le goût immodéré et l'usage des richesses.

En attendant une réforme complète, ce qui est bien conforme aux idées de Diderot, s'entendre, autant que possible avec le gouvernement « pour alléger et répartir les impôts « suivant les principes de la justice distributive, cette justice « par laquelle les rois sont les représentants de Dieu sur la « terre.

« La France serait trop puissante et les Français trop heu- « reux si ces moyens étaient mis en usage. L'aurore d'un si « beau jour est-elle prête à paraître ? »

Dans sa *Politique naturelle*, d'Holbach eut à aborder la question de l'impôt. Le moyen d'augmenter les impôts, dit-il, est pour la plupart des souverains tout le secret de la politique. Quels sont cependant les véritables principes de l'impôt?

1° L'impôt doit être universel, c'est-à-dire porter sur tous les contribuables ; pas de privilèges. Quels infâmes privilèges que ceux qui sacrifient cruellement les misérables aux intérêts des plus fortunés! Il doit être fixe, c'est-à-dire non arbitraire, proportionné aux facultés des citoyens, sans quoi le citoyen découragé abandonne la culture ou quitte le pays.

2° L'impôt sur les biens-fonds peut se percevoir en nature ou en argent ; mais il vaut mieux qu'il se perçoive en nature, parce que c'est plutôt au gouvernement qu'au cultivateur à se procurer l'argent en échange des denrées.

3° L'impôt sur les consommations doit respecter les productions nécessaires à la subsistance des citoyens ; il doit s'appesantir seulement sur les besoins factices et sur les fantaisies que le riche multiplie à chaque instant.

4° L'impôt ne doit jamais tomber sur les productions du pays que l'on transporte à l'étranger, sans cela il décourage l'agriculture et les manufactures.

C'est le cas des impôts exorbitants sur les matières premières. L'observation de d'Holbach est parfaitement exacte. Aussi a-t-il fallu 30 ans de disputes pour obtenir aux tisseurs de Tarare et de Saint-Chamond les filés que ne fabriquent même pas les filateurs français.

5° La perception doit être simple et facile. Il faut éviter les vexations faites par ces hommes qui sont odieux au peuple, parce qu'il les regarde comme les instruments de son malheur.

D'Holbach est donc fort raisonnable. Telles sont les idées qui s'échangeaient dans ses soupers avec Helvétius, Grimm, Marmontel, Saint-Lambert, Diderot, Thomas et tant d'autres esprits gais et libres de ce temps. Des solitudes, où Fénelon, Vauban, Boisguillebert, Boulainvilliers, Montesquieu, Quesnay avaient écrit, les nouvelles théories fiscales étaient maintenant portées aux quatre coins du monde par les grands vulgarisateurs Voltaire, Rousseau, Diderot et l'*Encyclopédie*. Elles sortaient même de France et se répandaient de toutes parts au dehors, sous les diverses formules qu'elles avaient reçues, celle des physiocrates, celle des philosophes et celle des philanthropes.

§ 11. — Les philosophes : Condillac et Condorcet.

Mais, si les physiocrates n'ont eu pour eux ni Voltaire ni Rousseau, ils ont eu Condillac, l'esprit le plus éminemment philosophique du XVIIIe siècle. Condillac était d'accord avec les physiocrates, sinon sur leur entière doctrine économique, du moins sur l'ensemble de leurs théories fiscales, comme l'atteste son livre *Sur le commerce et le gouvernement*, l'un des meilleurs ouvrages de Condillac et le traité d'économie politique le plus complet qui ait paru en France, au siècle dernier. Avec Condillac, nous quittons la sphère politique où Montesquieu, Voltaire, Rousseau ont surtout porté la discussion. Nous retrouvons la sphère économique, la sphère de la science pure, avec des procédés différents de ceux des physiocrates. Écrivain remarquable, Condillac, comme il le dit lui-même, donne, en France, à l'économie politique la langue que les physiocrates n'ont pas encore arrêtée. « La langue de « la science économique était à faire ; le public, pour qui « cette science n'était encore souvent qu'un chiffre indé- « chiffrable, n'a pas eu de peine à le croire ; parce qu'il

« pense, avec raison, qu'une langue qui ne s'entend pas est « une langue mal faite. » Il apporte donc, dans l'exposition et la discussion des vérités économiques, cette méthode, cette simplicité, cette clarté qui sont les éléments essentiels de la science.

Condillac débute par expliquer quel est le fondement de la valeur et quel est le fondement du prix des choses. Ces deux chapitres célèbres ont pu être complétés depuis, mais ils n'en sont pas moins encore admirables. Il ne s'attarde pas à rechercher s'il est ou non d'accord avec les physiocrates ; il pose, il examine les principes mêmes de la science avec cette analyse puissante et ce langage si pur et si clair qui le caractérisent. Il est ainsi conduit à rechercher en quoi consistent les richesses et il ne lui est pas difficile de montrer que tout ce qui concourt à satisfaire les besoins des hommes constitue des richesses : la terre, le commerce, l'industrie, les arts. Ces richesses, il les distingue de deux sortes : les richesses foncières, les richesses mobilières. Selon lui, les richesses foncières sont seules des richesses de premier ordre. Déjà il se rapproche des physiocrates. Les richesses mobilières sont de vraies richesses, mais des richesses de second ordre. Comment sont-elles créées ? La terre, sollicitée par l'homme, est le fondement des premières, et le travail le fondement des autres. Il n'y a donc que deux classes d'hommes : les propriétaires et les salariés. Condillac verse dès lors entièrement dans la doctrine physiocratique. Ainsi, après avoir constaté que le travail produit des richesses de second ordre qui sont les richesses mobilières, c'est-à-dire toutes les choses auxquelles la main-d'œuvre a fait prendre une nouvelle forme, il ne voit plus dans la société que des propriétaires de terres et des salariés.

Par suite, il est facile d'en déduire ses théories fiscales. « La première classe de citoyens peut seule facilement con« tribuer parce que, toutes les productions étant à elle, si « elle n'a pas tout l'argent, elle a plus que l'équivalent et que « d'ailleurs il passe entièrement par ses mains. La seconde « ne le saurait. Elle ne peut pas fournir la subsistance à ceux

« qui travaillent, puisqu'elle n'a pas de productions en « propre. Elle ne peut leur donner l'argent dont ils ont « besoin pour acheter cette subsistance, puisqu'elle n'a pour « tout argent que son salaire, et que ce salaire, réduit au « plus bas par la concurrence, n'est précisément que ce qu'il « lui faut pour subsister elle-même. » (1). Ainsi les richesses mobilières, les produits du commerce, de l'industrie, des arts, n'interviendraient en rien dans le mouvement des échanges dont Condillac a si parfaitement décrit l'importance et le mécanisme ; ils ne sauraient convertir en argent et en salaires les résultats de l'activité qu'ils exigent et développent. Ils créent des richesses, mais ces richesses ne sauraient leur procurer l'argent qui achète la subsistance. Et ce qu'il y a de plus singulier, Condillac admettait que, pour les nations principalement commerçantes, comme la Hollande, le commerce extérieur leur permettait, par les profits du trafic, d'acheter les subsistances nécessaires. Il remarquait qu'il en était de même du commerce intérieur.

Cependant Condillac n'était pas aussi absolu que Mercier de la Rivière, ni même que Turgot. Son esprit analytique le préservait des excès doctrinaires. « Mais il y a des marchands « et des artisans qui s'enrichissent. Voilà sans doute ce qui « entretient notre préjugé. Eh bien ! qu'on les fasse contri- « buer, ils se feront rembourser. Il est donc impossible qu'ils « contribuent ; on dira sans doute que dans la nécessité où « ils sont de vendre, ils ne se feront pas toujours rembour- « ser dans la proportion des impositions ; et que par consé- « quent ils en porteront une partie ; *cela peut être ;* mais il « faut remarquer que la partie dont ils resteront chargés « sera prise sur leur salaire, et que par conséquent ils « seront réduits à consommer moins qu'ils n'auraient fait. « Voilà donc, dans un État tel que la France, plusieurs « millions de citoyens qui sont forcés à retrancher sur leurs « consommations. Or je demande si les terres rapporteront « le même revenu lorsqu'on vendra une moindre grande

(1) *Le commerce et le gouvernement*, chap. 28.

« quantité de productions à plusieurs millions de citoyens. « Soit donc que les salariés se fassent rembourser en en- « tier, ou ne se fassent rembourser qu'en partie, il est « démontré que, dans un cas comme dans l'autre, l'impôt « qu'on met sur eux retombe également sur les propriétaires. « En effet, il faut bien que les propriétaires paient pour les « salariés, puisque ce sont les propriétaires qui paient les « salaires. En un mot, de quelque façon qu'on s'y méprenne, « il faut qu'ils paient tout. » (1)

Il y avait dans cette discussion un véritable malentendu, malentendu des plus sérieux, puisqu'il fait encore le fonds des doctrines socialistes, notamment de celle de Karl Marx, c'était la nature du salaire. Les physiocrates disaient, et Condillac l'admettait, que le salaire, sous l'empire de la concurrence, ne donne au travail que le strict nécessaire pour subsister; c'était l'une des plus grandes erreurs des physiocrates, peut-être la plus grande. Turgot l'a défendue avec d'autant plus de persistance qu'elle était plus contestée et qu'on lui citait des exemples plus embarrassants, ainsi les fortunes, déjà considérables au XVIIIe siècle, comme de tout temps, faites dans le commerce et l'industrie, ainsi la puissance de capital et d'argent de peuples, ne disposant que d'un territoire limité, notamment la Hollande.

Turgot répondait que le nombre des *riches salariés* était très petit; et que si, à raison des bénéfices de ces riches salariés, qu'ils ne devaient, comme les Hollandais, qu'à leur sagesse et à leur épargne, on mettait des impôts sur les consommations précieuses, ces impôts ne rendraient rien.

Mais, Condillac ayant reconnu la réalité et l'importance de ces richesses secondaires qu'il appelle des richesses mobilières, comment a-t-il pu adhérer au principe de la réduction du salaire au minimum de la subsistance? Comment n'a-t-il pas reconnu que le salaire riche n'était pas une exception et que entre le gros salarié : médecin, avocat, industriel, négociant, artiste, et le plus pauvre, il y avait une échelle im-

(1) *Ibid.*, chap. 28.

mense et qu'à chaque gradin s'accumulait une part du capital, provenant du travail et de l'épargne? Car Condillac reconnaît formellement que ces richesses secondaires sont l'œuvre du commerce, de l'industrie et des arts. Si elles en sont l'œuvre, c'est que le salaire qu'ils ont reçu des propriétaires leur a permis d'accumuler le capital nécessaire pour la production commerciale, industrielle et artistique.

Restait, il est vrai, l'effet de la répercussion. Mais les physiocrates ne développaient avec tant d'insistance leur principe de la répercussion, qu'à raison de leur erreur à l'endroit du salaire. Si le salaire n'est qu'un minimum, la répercussion est fatale, car, sans répercussion, le minimum serait entamé; ce qui, étant donné l'hypothèse, ne saurait être. Mais si le salaire n'est pas un minimum, la répercussion n'est plus un fait fatal ; elle prend ce caractère aléatoire, qui la caractérise, en réalité, et que Condillac reconnaît lui-même. Dès lors, les impôts de consommation peuvent être légitimes et offrir de grandes ressources, pourvu qu'ils soient proportionnés à l'excédent des salaires.

Cette insuffisance d'observation à l'égard de la nature du salaire et d'analyse à l'égard de la répercussion allait conduire Condillac, comme Turgot, à des conséquences encore plus inattendues.

On citait, sans cesse, à Turgot l'exemple de la Hollande; on lui disait : Voyez les Hollandais, ce sont de grands commerçants, ils reçoivent de forts salaires ; aussi paient-ils de forts impôts. L'argument était puissant, puisque ces impôts ont été une des causes de décadence de la Hollande. Il n'arrêtait cependant pas Turgot :

« A cela je réponds que les Hollandais ajoutent le besoin « qu'ils ont de payer l'impôt à leurs autres besoins, auxquels « doivent pourvoir les salaires que paient les autres nations; « de sorte que, sauf la portion qui pèse directement sur le « territoire de la Hollande, *ce sont les autres nations qui* « *paient l'impôt de cette république.* (1)

(1) *Observations sur le mémoire de M. Graslin.*

Condillac pensait comme Turgot : « Les dépenses publiques « d'une nation marchande sont payées, pour la plus grande « partie, par les propriétaires des terres dans les pays étran- « gers. Cette nation fait fort bien d'exiger des subsides de « ses trafiquants ; elle fait d'autant mieux, que ce ne sont pas « ses propriétaires qui paient pour ses trafiquants, ce sont « les propriétaires des autres nations. C'est sur eux propre- « ment qu'elle fait retomber les impôts ; c'est avec leurs « productions qu'elle subsiste, et elle met à contribution tous « les peuples pour qui elle fait le trafic. Telle est à peu près « la situation de la Hollande. »

Cette théorie menait loin. Les Hollandais, en tout cas, n'auraient pas eu à se féliciter de l'avoir appliquée. On aurait eu bien de la peine à leur faire croire que c'étaient les Japonais ou les Chinois qui supportaient, à leur place, les impôts dont ils étaient accablés.

Condillac reprenait : « Mais, dira-t on, est-ce qu'il ne peut « pas y avoir, en France, comme en Hollande, des trafiquants « qui mettent à contribution les propriétaires des nations « étrangères ? » La discussion était piquante ; car, à l'époque où Condillac écrivait, la France était une grande puissance coloniale et avait un commerce immense. C'eût été une bonne ressource pour le Roi que de demander des subsides au dehors. Condillac répond, parce qu'il est moins sûr de ses principes que Turgot : « Si la Hollande impose ses tra- « fiquants, ce n'est pas parce qu'elle y trouve l'avantage de « mettre à contribution les nations étrangères, c'est parce « qu'elle ne peut faire autrement. »

Dans ce même ordre d'idées, Condillac est très hostile aux impôts de consommation (1). Il ne reproduit pas cependant les arguments de répercussion des physiocrates ; il insiste sur les frais de perception, les fraudes, les vexations, l'augmentation des prix, la diminution des consommations. Et c'est à ce propos qu'il se permet, avec la plus parfaite discrétion, une allusion à l'ancien régime : « Mais les sujets qui ne

(1) *Le commerce et le gouvernement*, 2e partie, chap. 8.

« gagnent au jour le jour, que de quoi subsister et de faire « subsister leur famille, sont-ils libres de retrancher sur « leurs consommations? Voilà cependant le plus grand nom- « bre; et le gouvernement ignore peut-être que, dans ce « nombre, il y en a beaucoup qui ont à peine du pain; car « je ne parle pas de ceux qui sont à la mendicité, et dont « plusieurs n'y ont été réduits que par les fautes du gouver- « nement même » (1).

Il est ainsi conduit à examiner toutes les charges, telles que douanes, péages, défenses d'importation et d'exportation, de circulation, monopoles, privilèges qui, sous l'ancien régime, accablaient la production, sous prétexte de la protéger. Il se prononce pour la liberté complète du commerce, la circulation des grains, l'affranchissement du travail. La contradiction entre la répercussion universelle sur les propriétaires, qu'il est loin d'accepter comme aussi absolue que les physiocrates, et la libre importation des produits agricoles étrangers ne lui est point apparue. Il termine par une invocation contre les procédés financiers du gouvernement, l'abus des emprunts, dans lesquels il entrevoit ce qu'il appelle *la ruine du tout.*

Condillac s'était fait, à l'instar de Fénelon et de Rousseau, un idéal. Il rêvait un peuple agricole, se contentant d'exploiter son territoire, un gouvernement modéré, pacifique, levant peu d'impôts, sans rapports avec les financiers, une liberté intérieure absolue.

« Notre peuplade n'en est pas encore là. Son commerce, que « je suppose renfermé dans ses possessions, doit naturelle- « ment reproduire l'abondance. Il en ouvre toutes les sour- « ces, il les répand; et les champs, auparavant stériles, « sont cultivés et deviennent fertiles. Il est certain que, tant « que son commerce se soutient par les seules productions « de son sol, la multitude des consommations, soit en den- » rées, soit en matières premières, ne peut qu'inviter les « fermiers à tirer de ce sol, toutes les richesses qu'il ren-

(1) *Ibid.*, chap. 8.

« ferme. Voilà les effets d'un commerce intérieur et libre; un « peuple alors est véritablement riche, parce que ses riches- « ses sont à lui et ne sont qu'à lui. C'est dans ses posses- « sions uniquement qu'il en trouve toutes les sources, et « c'est son travail seul qui les dirige.

« Les consommations, multipliées tout à la fois par les « goûts nouveaux et par les goûts renaissants, doivent donc « multiplier les productions tant qu'il reste des terres à « cultiver ou des terres à mettre en plus grande valeur. « Jusque-là les richesses iront toujours en croissant, et elles « n'auront un terme que dans les derniers progrès de l'agri- « culture. Heureux le peuple libre, qui, riche de son sol, ne « serait pas à portée de commercer avec les autres. » (1)

Montesquieu avait exprimé les mêmes idées. C'est le bien courant agricole qui remonte à Fénelon. Mais Fénelon ne se contentait pas du commerce intérieur. Cette idée de consacrer toutes les forces d'une nation à exploiter le territoire sur lequel elle est établie paraît, au premier abord, pour nos sociétés contemporaines, si agitées, avoir un caractère étrange. Il faudrait toutefois, avant de la condamner, se rendre compte de ce que le territoire français aurait pu produire, sans les guerres onéreuses, sanglantes et funestes auxquelles notre race s'est livrée depuis Montesquieu et Condillac. Que de changements, que de progrès auraient pu être réalisés ! A quoi ont servi les guerres d'Amérique, celles de la Révolution et de l'empire, celles plus désastreuses encore du second empire, si ce n'est à appauvrir, à démembrer le territoire magnifique que Condillac trouvait suffisant, à le grever d'une dette énorme qui accable notre production de charges excessives ? Sans ces guerres, sans cette dette, quel développement aurait pu prendre la production, quelle population couvrirait aujourd'hui ce territoire presque désert, que d'institutions auraient pu être créées pour améliorer sa condition ! (2)

C'est à cet ensemble de progrès que Montesquieu et Condil-

(1) *Ibidem*, chap. 24.
(2) Condillac. *Ibidem*, chap. 26, 1re partie, chap. 3, 2e partie.

lac, deux des plus nobles, des plus pures intelligences du XVIIIe siècle songeaient. Ils demandaient la paix et la liberté, la culture du sol, afin d'assurer à tous une condition meilleure.

« Un peuple ne sortira pas de la simplicité, lorsqu'au lieu « de marcher pieds-nus, il aura des chaussures commodes ; « lorsqu'au lieu de vases de bois, de pierre, de terre, il aura des « vases plus solides, faits avec des métaux communs ; lors- « qu'il se servira de linge ; lorsque ses vêtements seront plus « propres aux usages auxquels il les destine ; lorsqu'il aura « des ustensiles de toutes espèces.... Je ne veux pas dire « que tous participeront également aux mêmes jouissances ; « tous ne porteront pas du drap d'une égale finesse ; mais « tous porteront du drap, chacun, suivant son état, jouira « des commodités que procurent les arts, chacun sera dans « l'abondance et dans l'aisance, parce que tous auront l'usage « des choses dont *leur condition leur permet de se faire des* « *besoins*. »

Condillac n'aurait écrit que cette phrase qu'il aurait révélé son grand esprit. Tous les progrès de l'humanité, alimentation, vêtement, habitation, ornement, ont consisté à suffisamment accroître ses ressources pour se permettre d'accroître ses besoins. Et pour bien saisir la portée de ces observations, il faut relire les paragraphes qu'à vingt ans de distance Adam Smith et Arthur Young ont consacrés à dépeindre précisément la condition des paysans français au XVIIIe siècle, sans chaussures, sans chemises, sans habitation, poursuivis par des armées de gabelous ou de collecteurs, au nom de riches traitants qui venaient dévorer, dans les recherches les plus extrêmes du luxe le plus raffiné, les profits scandaleux qu'ils récoltaient sur toutes les consommations du peuple. Le Roi participait à ces profits et les mettait d'avance aux enchères. Draps, cuirs, suifs, laines, vins, viande, huiles, parfois même le blé, le seigle lui-même, tout ce que le peuple devait acheter pour sa subsistance servait à élever ces grandes fortunes qui venaient embellir et pervertir Paris. (1)

(1) Ainsi Helvétius obtint, par l'influence de la Reine, une ferme générale qui lui rapportait *cent mille livres* de rente ; valeur de 1750.

« La perception compliquée d'une multitude d'impôts, les « manœuvres des compagnies exclusives, les papiers publics, « les banques, l'agiotage, le monopole des grains étaient les « routes qui s'ouvraient à la fortune, et dans lesquelles on se « précipitait en foule. De là sortaient tout-à-coup des hommes « nouveaux, qui, *enrichis des dépouilles du peuple*, faisaient « un contraste frappant avec les mendiants qui se multi- « pliaient d'un jour à l'autre....

« Bornés à subsister au jour le jour, les cultivateurs se « refusent le nécessaire pour payer un maître qui, au sein « de la mollesse, a pour maxime qu'il ne faut pas que les « paysans soient dans l'aisance. Il est donc vrai que le luxe « d'une grande capitale est un principe de misère et de « dévastation. » (1)

Voilà sur l'ancien régime le témoignage d'un des esprits les plus éclairés et les plus modérés du XVIIIe siècle, d'un des philosophes les plus éminents que la France ait produits, du seul homme qui rappelle Descartes au siècle dernier.

Ami, correspondant de Turgot, Condorcet en partage toutes les doctrines économiques. C'est un physiocrate plus catégorique que Condillac. Néanmoins il est surtout connu, en économie politique, par son opuscule sur l'impôt progressif. « L'impôt progressif, est juste parce qu'il soulage le pauvre dont « il diminue les charges... Seulement cet impôt progressif « devra être réglé de manière à ne pas rendre inutile, pour « un individu, l'acquisition d'une nouvelle portion de terre, « le placement d'un nouveau capital, à ne point l'obliger à « chercher dans les fonds étrangers, dans l'agiotage l'emploi « de ses fonds, à ne pas lui donner la tentation de cacher sa « fortune... » D'ailleurs, Condorcet ne se dissimule pas que l'impôt progressif est contraire aux grandes fortunes, qu'il déclare nuisibles. Il ne se préoccupe pas de limiter l'activité humaine, ni de l'injustice de priver le grand inventeur, l'heureux négociant, le hardi banquier des résultats de leurs travaux, tous légitimes, tous nécessaires; ni de savoir quels

(1) Condillac. *Ibidem*, chap. 26, 2e partie, chap. 3, 2e partie.

pourront être les effets politiques ou économiques de cette tentative d'imposer une barrière au principe d'inégalité ; c'est même cette inégalité qu'il poursuit.

Mais, c'est en 1792 que Condorcet a rédigé son mémoire sur l'impôt progressif. Les luttes politiques l'avaient exalté. Ce n'était plus l'esprit charmant de la correspondance de Turgot. Nous retrouvons le véritable Condorcet, le savant aimable, le théoricien raisonnable du XVIII[e] siècle dans une série de notes qui servent de commentaire à l'*Homme aux quarante écus de Voltaire.* (2) Dans ce commentaire perpétuel de Voltaire, Condorcet écrit un traité de physiocratie. « De « quelque manière qu'ils soient imposés, les impôts annuels « sont levés sur le produit de la terre ; un impôt territorial « ne diffère d'un autre que parce qu'il est levé avec moins « de frais, parce qu'il ne met aucune entrave dans le com- « merce, ne porte la mort dans aucune branche de l'in- « dustrie, n'occasionne aucune vexation ; parce qu'il peut « être distribué avec égalité sur les différentes productions, « proportionnellement au produit net que chaque terre « rapporte à son propriétaire. »

Condorcet entreprend, d'après ces principes, de suivre pied à pied les objections de Voltaire contre le produit net, la répercussion universelle et l'impôt unique. Ce n'était pas affaire facile avec un critique aussi merveilleux que Voltaire. Le combat ne tourne pas toujours à l'avantage de Condorcet qui n'a cependant à lutter que contre un texte. Le vieux lion n'est plus là pour lui répondre.

Voltaire, emporté par les besoins de la critique, avait nié que le produit net agricole eût augmenté depuis Henri IV. Condorcet le reprend avec raison. Le XVIII[e] siècle avait été très favorable à l'agriculture. Condorcet fait remarquer que, depuis 1748, il s'était produit un véritable élan agricole. Voltaire, vivant dans l'exil, occupé à correspondre avec les rois, plus qu'avec les fermiers, ne s'en doutait pas. Mais, à propos de l'impôt unique, Voltaire reprend ou plutôt conserve tous

(2) Voltaire, édition Beuchot, 1829.

ses avantages. Deux objections étaient faites par Voltaire : c'est que le riche rentier et le millionnaire de Surate seront exempts. Condorcet répond que le rentier imposé prêtera à plus haut intérêt et que le marchand de Surate affranchi se contentera d'un moindre profit. C'est en quoi Voltaire demeurait incrédule.

Nouvelle dispute à propos du fameux partage, si carrément établi par Mercier de la Rivière et si bien calculé par Turgot. Voltaire disait : c'est beaucoup que de donner au Roi la moitié. Condorcet répond qu'il ne s'agit pas de la moitié. Condorcet oubliait le calcul de Turgot qui concédait au-delà.

Voltaire qui avait visité l'Angleterre et écrit *les Lettres sur les Anglais* ajoutait : « Les Anglais, qui ne rient guère, se « sont mis à rire quand on leur a parlé de l'impôt unique. » Condorcet réplique que « l'Angleterre est l'un des pays « d'Europe où l'on trouve le plus de préjugés en matière « d'administration et de gouvernement ; que souvent les lu- « mières se répandent plus facilement dans les monarchies « que dans les républiques ; que l'établissement d'un impôt « unique devra se faire avec lenteur et même à l'essai ; qu'il « devra être précédé d'un cadastre général ; que si l'opéra- « tion est délicate, la nation qui l'exécutera verra en peu « d'années s'augmenter son bien-être, sa richesse et sa « puissance. »

Condorcet, quand il écrivait ce commentaire, était depuis longtemps secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences et jouissait de la haute considération qui a toujours appartenu à ce titre.

Condorcet reconnaissait que les physiocrates avaient peut-être mal défendu leur cause. « L'impôt sur le produit des « terres est le plus utile à celui qui lève l'impôt et le moins oné- « reux à celui qui le paie, le seul juste parce qu'il est le seul « où chacun paie à mesure de ce qu'il possède, de l'intérêt « qu'il a au maintien de la société. Cette vérité a été souvent « établie par les mêmes écrivains et c'est une de celles qui ont « sur le bonheur des hommes une influence plus puissante et « plus directe. L'idée que la félicité humaine dépend d'une con-

« naissance plus entière, plus parfaite de la vérité, et par con-
« séquent des progrès de la raison, est la plus consolante qu'on
« puisse nous offrir, car les progrès de la raison sont dans
« l'homme la seule chose qui n'ait point de bornes, et la con-
« naissance de la vérité, la seule qui puisse être éternelle. »

Toutefois Condorcet ne s'en est pas tenu aux commentaires des écrits économiques ou financiers de Voltaire. Il composa en 1789, au moment de la réunion des États-Généraux, un ouvrage considérable, à la fois théorique et pratique, qui précise l'ensemble des réformes que les physiocrates jugeaient nécessaires. On peut considérer ce livre comme le résumé de tout le mouvement physiocratique. Condorcet a sur Condillac l'avantage de se placer à un point de vue moins théorique et sur Dupont de Nemours celui d'un talent d'écrivain bien supérieur.

Ce livre porte le titre *Des assemblées provinciales*. Ce sont exactement les municipalités de Turgot. La première partie de l'ouvrage contient l'organisation complète *des assemblées provinciales*. Leur principale fonction doit être de convertir les impôts indirects en impôt direct. Elles se recruteront d'après les idées de Turgot. Elles seront chargées de tout ce qui concerne les impôts, les travaux publics, la police, la milice, les établissements publics, tels que les hôpitaux, l'administration des domaines et des biens communs, parmi lesquels entrent les biens du clergé et la dette publique. C'est l'ensemble des idées de Fénelon, Letrosne et Turgot. On sait l'influence qu'elles ont exercée sur l'organisation des administrations de district par l'Assemblée constituante.

Dans la seconde partie, Condorcet aborde de front la question fiscale. Il établit d'abord les bases économiques de la formation et de la distribution de la richesse.

L'impôt doit se prélever sur le revenu, or le revenu prend trois formes : le revenu net de la terre, le salaire des ouvriers, l'intérêt des capitalistes. Il ne faut pas hésiter à reconnaître dans cette répartition si claire, l'influence d'Adam Smith ; Condorcet cite, au surplus, Adam Smith. Cette citation est la première mention que j'aie rencontrée de *la Richesse des nations* dans la littérature économique de la France.

Ce qu'il y a de plus curieux, c'est que tout en citant Adam Smith, Condorcet lui attribue des opinions qui ne sont pas les siennes. Il revient notamment sur la nature du salaire et s'efforce de démontrer à nouveau, que tous les salaires retombent à la charge des propriétaires. Malgré les critiques d'Adam Smith, les objections de Voltaire, les résistances de l'opinion, Condorcet fournit une nouvelle et complète exposition des principes des physiocrates.

Cette exposition terminée, il présente un traité fort intéressant et très complet de l'impôt et des réformes à accomplir. Il pose, comme bases de la réforme, l'égalité absolue de l'impôt et la confection immédiate d'un cadastre général. Il divise ensuite les impôts en six catégories : impôts directs, impôts indirects, taxe sur les consommations, taxe sur les actes, sur le luxe et capitation.

Il repousse tous les impôts indirects, même celui du tabac, à l'exception des octrois qui cependant ne pourront porter sur aucune denrée alimentaire.

D'ailleurs, Condorcet ne faisait que rester fidèle à ses propres idées, développées dans son phamphlet *Monopole et monopoleurs* et dans les célèbres *Lettres d'un laboureur* à Necker. Nul n'avait plus que lui protesté contre *les lois barbares* qui, pour maintenir l'abondance, créaient la disette et la nécessité de refaire l'éducation et les traditions économiques du pays par la pratique de la liberté. C'est pourquoi il avait combattu tous les monopoles, monopole du tabac, monopole du sel, monopole des grains, monopole du pain et tous les impôts indirects. L'impôt indirect est, en effet, le fondement et le prétexte du monopole.

Il abolit toutes les taxes indirectes en principe et les convertit toutes en un impôt direct sur le revenu net des biens fonds, au moyen de cinq opérations portant successivement sur toutes les taxes existantes, en commençant par les gabelles, les traites et les tabacs. Par suite, il y aurait eu cinq augmentations, à quelques années d'intervalle de l'impôt foncier rural, car Condorcet ne levait l'impôt que sur le sol des villes exemptant les maisons.

A ce projet, dont il n'y a pas lieu de discuter l'application, Condorcet avait joint un plan d'aliénation des biens de l'Eglise qui permettait d'assurer à l'État, en cinquante-cinq ans, une économie de 163,814,000 francs. Il évaluait les revenus des biens à vendre à 53 millions ; il conservait les biens des cures et des établissements de religieuses. (1) Il appliquait le produit des ventes à une série de conversions et d'amortissements successifs sur la dette publique. Dans ces calculs on reconnaît l'habile mathématicien ; mais les Français de 1789 n'étaient nullement préparés à les comprendre. Ces calculs sont entrés depuis un siècle dans la pratique des finances de l'Angleterre. M. Gladstone et M. Childers viennent de les appliquer à une conversion, à trente ans de date, d'une somme qui représentera 4 milliards de la dette de l'Angleterre.

Condorcet voyait donc plus clair comme mathématicien que comme économiste. Il est certain que la dilapidation des biens du clergé a été une mesure où le fanatisme l'a disputé à une imprévoyance sauvage.

Sans doute bien des forbans se précipitèrent sur cette prodigieuse curée, mais l'avidité du forban n'a été que peu de chose à côte de l'incurie et de la barbarie qui ont caractérisé ce pillage des ressources séculaires, accumulées par le travail et l'épargne.

La France aura, dans un tiers ou une moitié de siècle, une autre splendide ressource à sa disposition ; cette ressource représentera, si elle est bien ménagée, un revenu net suffisant pour faire face à l'intérêt de la dette publique. Nos enfants se trouveront alors dans la même situation que nos pères en 1789. Puissent nos enfants être plus prévoyants qu'eux !

Dans l'*Esquisse d'un tableau historique de l'esprit humain*, Condorcet, quelques jours avant de périr, est revenu sur ces problèmes. Ce qui caractérise, en effet, le résumé qu'il a tracé de l'histoire comme de l'avenir du développement de la civi-

(1) Condorcet évaluait les autres à : biens des évêques 12 millions, collégiales 3 millions, bénéfices 20 millions, monastères d'hommes, 20 millions.

lisation, c'est la part considérable qu'il a faite, un des premiers, dans ce développement, aux conditions économiques. C'est certainement la partie la plus originale de ce livre qu'il a écrit dans les prisons de la Convention :

« La reproduction de chaque année offre une portion dis-
« ponible, puisqu'elle n'est destinée à payer, ni le travail dont
« cette reproduction est le fruit, ni celui qui doit assurer une
« reproduction nouvelle et plus abondante. Le possesseur de
« cette portion disponible ne la doit point immédiatement à
« son travail ; il la possède indépendamment de l'usage qu'il
« peut faire de ses facultés, pour subvenir à ses besoins.
« C'est donc sur cette portion disponible de la richesse an-
« nuelle que, sans aucun doute, la puissance sociale peut
« établir les fonds nécessaires aux dépenses qu'exigent la
« sûreté de l'État, sa tranquillité intérieure, la garantie des
« droits des individus, l'exercice des autorités instituées pour
« la formation ou pour l'exécution de la loi, enfin le maintien
« de la prospérité publique. »

Condorcet ajoute un passage qui doit être médité et qui indique la haute portée qu'il donnait à la loi de la rente et à l'impôt :

« Il existe des travaux, des établissements, des institutions
« utiles à la société générale, qu'elle doit établir, diriger ou
« surveiller, et qui suppléent à ce que les volontés person-
« nelles et le concours des intérêts individuels ne peuvent
« faire immédiatement, soit pour les progrès de l'agriculture,
« de l'industrie, du commerce, soit pour prévenir, pour atté-
« nuer les maux inévitables de la nature, ou ceux que des
« accidents imprévus viennent y ajouter. » (1)

§ 11. — Les communistes.

Tocqueville a signalé avec raison l'importance des socialistes ou plutôt des communistes au XVIII[e] siècle (*Ancien régime*, chap. XV). Il remarque que le *Tableau économique* de

(1) *Dixième époque.*

Quesnay et le *Code de la Nature* de Morelly appartiennent à la même époque. « On croit, ajoute-t-il, que les théories des-« tructives qui sont désignées de nos jours sous le nom de « socialisme sont d'origine récente ; c'est une erreur : ces « théories sont contemporaines des premiers économistes. » Il faut faire dans ces rapprochements la part du vrai et celle de l'inexactitude. Les erreurs socialistes remontent bien plus loin que les véritables économistes. Thomas Morus a précédé Fénelon de plus d'un siècle, et Fénelon, le père du socialisme au XVIIIe siècle, a précédé Morelly et Mably de 50 ans. D'autre part, les socialistes n'ont pas eu, au XVIIIe comme au XIXe siècle, d'adversaires plus redoutables que les économistes. Pas de juriste qui ait aussi bien compris et aussi bien défendu que Quesnay le droit de propriété.

Néanmoins il y a une certaine part de vérité dans la remarque de Tocqueville. En posant le principe de l'impôt unique sur la rente foncière, les physiocrates menaçaient la propriété. Ils n'ont pas reconnu cette lointaine conséquence de leur système. Morelly, Mably, Brissot ne s'en sont pas servis pour démontrer la nature et la légitimité du communisme ; mais dans le siècle suivant, Proudhon devait établir, dans une discussion célèbre. contre les économistes, contre Rossi et contre tous les socialistes, que l'impôt unique sur la rente foncière pourrait conduire à l'abolition de la propriété du sol.

Les communistes, au XVIIIe siècle, n'ont pas songé à se servir de l'impôt pour la réalisation de leurs utopies. En effet, poursuivant le communisme complet ou, pour se servir d'une expression contemporaine, du communisme intégral, l'impôt leur était inutile. La communauté, étant propriétaire de tout, n'a rien à recevoir de personne. Au lieu d'avoir à lui faire sa part, les particuliers attendent d'elle chaque matin la leur. « Je veux vous faire confidence d'une de mes folies ; « je ne lis pas dans quelque voyageur la description de quel-« que île déserte dont le ciel est serein et les eaux salubres, « qu'il ne me prenne envie d'y aller établir une république « où tous égaux, tous riches, tous pauvres, tous libres, tous

« frères, nous porterions dans les magasins publics les fruits « de nos travaux. Ce serait le trésor de l'État et le patrimoine « de chaque famille. Tous les ans, les pères de famille éli- « raient des économes, chargés de distribuer les choses né- « cessaires à chaque particulier » (1).

Pas de doute, au surplus, sur l'intention de Mably d'opposer la communauté aux idées des physiocrates sur la propriété, le produit net, l'impôt. Ces trois termes, dans l'esprit des physiocrates, étaient trois éléments inséparables de leur système. La propriété était comme justifiée par l'impôt unique sur le produit net. Aussi Mably a-t-il consacré deux lettres à expliquer ses doutes sur l'*ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*. Dans la première, il se demande si les propriétés foncières et l'inégalité des conditions sont dans l'ordre de la nature ou lui sont contraires. Dans la seconde, il examine si la propriété foncière est une suite, juste et nécessaire, de la propriété personnelle? Les magistrats doivent-ils partager les récoltes avec les propriétaires? Mably répond : « Je ne puis, même au cas de ce partage, abandonner cette « idée agréable de la communauté des biens ; quand même « la propriété foncière serait beaucoup plus favorable à la « production des richesses qu'elle ne l'est en effet, il faudrait « encore préférer la communauté des biens. »

Morelly avait frayé la voie à Mably. *La Basiliade* est de 1753 ; *le Code de la Nature* de 1755. Morelly déclarait : « Que les lois éternelles de l'univers sont que rien n'est à « l'homme en particulier que ce qu'exigent ses besoins ac- « tuels pour le soutien de sa vie. Le champ n'est point à « celui qui laboure ni l'arbre à celui qui cueille les fruits ; il « ne lui appartient même des productions de sa propre indus- « trie, que la portion dont il use : le reste, ainsi que sa per- « sonne, est à l'humanité » (2).

Il importe de se bien rendre compte de l'influence du courant communiste au XVIIIe siècle pour saisir toute l'importance

(1) Mably, *Des droits et des devoirs du citoyen*, chap. 4.
(2) Extrait de la *Basiliade*.

de la doctrine des physiocrates sur l'impôt. Les physiocrates entendent donner au droit de propriété un fondement inébranlable, en établissant que les propriétaires acquittent seuls l'impôt, qu'ils le veuillent ou non, qu'on les y oblige ou non, car, d'après eux, quel que soit le système fiscal, tout a lieu nécessairement, comme s'ils l'acquittaient seuls. D'où la quatrième maxime de Quesnay : « Que la propriété des biens « fonds et des richesses mobilières soit assurée à ceux qui « en sont les possesseurs légitimes, car la sûreté de la pro- « priété est le fondement essentiel de l'ordre économique de « la société ; c'est la sûreté de la possession permanente « qui provoque le travail et l'emploi des richesses à l'amélio- « ration et à la culture des terres et aux entreprises du com- « merce et de l'industrie.

Quesnay et les physiocrates ne donnent à la propriété pour principe ni l'occupation, ni la tradition, ni la loi, mais la nécessité de la culture, la formation de la richesse, l'activité humaine, le développement de l'humanité elle-même.

Au xviiie siècle, ces idées, qui ont été fortifiées depuis par les études historiques sur les origines comparées du droit de propriété foncière chez les divers peuples, étaient contestées par le courant communiste. Ce courant trouvait des auxiliaires nombreux soit dans les ennemis de l'ancien régime, soit dans les admirateurs des institutions grecques, de Sparte notamment, mal connues alors et considérées comme communistes, soit dans la tradition chrétienne, entretenue et altérée par certains ordres religieux, soit dans une suite de penseurs et d'écrivains qui associaient les idées de Platon et des sectes communistes du moyen âge, *Parfaits*, *Vaudois*, *Frères du libre Esprit*, aux conceptions de Campanella et de Thomas Morus.

Dans le pamphlet, intitulé *La Loi*, Bastiat a relevé divers passages de Bossuet, de Fénelon, de Rousseau, de Montesquieu, de Condillac, de Raynal et des discours de Robespierre et de Saint-Just où il signale, non sans à-propos, mais parfois avec exagération, ce mélange confus d'opinions républicaines, socialistes, communistes, anciennes ou nouvelles

que l'on retrouve dans une bonne partie de la littérature du siècle dernier et que le parti jacobin s'appropria.

Necker, lui-même, Necker, protestant, génevois, banquier, cédait au courant. Était-il socialiste, communiste, républicain? Probablement, il ne l'a jamais su lui-même. « Si les « propriétés étaient égales, disait-il, chacun travaillerait mo- « dérément et sçaurait un peu parce qu'il resterait à chacun « assez de temps à donner à l'étude et à la pensée. Mais « avec l'inégalité des fortunes, effet de l'ordre social, l'ins- « truction est interdite à tous les hommes nés sans pro- « priété, car toutes les subsistances, étant entre les mains « de la partie de la nation, qui possède de l'argent ou des « terres et personne ne donnant rien pour rien, l'homme né « sans aucune ressource que sa force, est obligé de la con- « sacrer au service du propriétaire » (1).

Quelle était, d'après Necker, la conséquence de cet abandon, de cet isolement du travailleur ? « Les propriétaires ont « toute la force nécessaire pour réduire au plus bas possible « la récompense de la plupart des travaux qu'on leur con- « sacre et cette puissance est trop conforme à leur intérêt « pour qu'ils renoncent jamais à en profiter... Supposons que « 20 sous soient le prix auquel les propriétaires peuvent ré- « duire la journée d'un homme obligé de se nourrir avec sa « famille; supposons en même temps que ce journalier paie « un sou par jour au trésor public, si cet homme est chargé « de cet impôt, la journée ne tardera pas d'être réduite à « 19 sous, parce que les propriétaires tendent toujours à « user de leur puissance et que celle des journaliers ne peut « y résister. Ainsi, quelle que soit la distribution des impôts, « le peuple est condamné, par les effets des lois de la pro- « priété, à n'obtenir jamais que le nécessaire en échange de « son travail, à moins de détruire ces lois et de troubler sans « cesse l'ordre public par le partage des terres (méthode « aussi injuste qu'impossible à réaliser). La puissance sou- « veraine et législative ne peut exercer sa bienfaisance envers

(1) *Différents systèmes d'administration.*

« le peuple qu'en lui assurant, du moins, ce nécessaire au-
« quel il est réduit » (1).

Thomas Morus, un siècle et demi avant Necker, avait développé exactement les mêmes opinions que lui, sur la nature du salaire. Karl Marx devait les reprendre un siècle plus tard. « Quel est le sort de l'ouvrier ? Un travail infructueux, sté-
« rile l'écrase dans le présent et l'attente d'une vieillesse
« misérable le tue, car son salaire journalier est si faible
« qu'il suffit à peine aux besoins du jour. Comment pour-
« rait-il épargner un peu de superflu pour les besoins de sa
« vieillesse ? Ce n'est pas tout. Les riches diminuent chaque
« jour de quelque chose le salaire des pauvres, non seule-
« ment par des menées frauduleuses, mais en publiant des
« lois à cet effet » (2).

La conséquence logique, conséquence hautement acceptée par les physiocrates, était l'abolition des impôts de consommation. Mais Necker n'avait aucune doctrine. Il se prononça donc, comme je l'indiquerai dans le livre suivant, pour leur maintien ; seulement il obéissait au courant et il estimait que le courant communiste était le plus fort.

Brissot allait plus loin que Necker. Les excentricités, les violences sauvages de Brissot auraient dû être pour Necker un avertissement. Mais Necker a toujours couru au devant de la popularité, sans trop regarder aux moyens. Le livre de Brissot: *Recherches sur le droit de propriété*, fut publié en 1778; une seconde édition parut en 1782. Necker n'a pas dû les ignorer. Brissot avait précédé Proudhon et le célèbre apophthègme, *la propriété c'est le vol*, qui a agité les nuits de tant de paisibles rentiers sous l'ère de Louis-Philippe, était une reminiscence, pour ne pas dire un plagiat. La première édition du livre est intitulée : *De la propriété et du vol.*

Brissot, au surplus, est tout autrement énergique que Proudhon. Reste à savoir si le spirituel écrivain des *Contradictions économiques* aurait montré le même désintéressement

(1) Necker, *ibid.*
(2) Sudre, *Histoire du communisme*, p. 175.

devant l'échafaud. Brissot eut, en effet, le malheur de faire peur à Robespierre. Robespierre lui devait cependant un assez grand nombre des logogriphes communistes dont il honora plus d'une fois la Convention avec le pathos du temps.

« La propriété, démontrait Brissot, est la faculté que pos-
« sède l'animal de se servir de la matière pour conserver son
« mouvement ; cette conservation est le principe de ses be-
« soins. Ses besoins sont donc, en même temps, le but et le
« titre de sa propriété. Si 40 écus me suffisent, posséder
« 200,000 écus est un vol.

« Homme superbe, qui as su attirer une vénération que tu ne
« mérites pas, qui as bâti des palais, qui as fermé tes parcs de
« murs, qui as inventé les serrures et les portes ;

« Homme superbe, qui du sein de l'opulence où tu nages,
« insultes avec dédain aux misérables, cesse de décorer tes
« usurpations du nom de propriété, cesse de les consacrer par
« des lois injustes. Oui, ces fossés, ces murs, ces barrières
« qui défendent l'accès de tes héritages, tout prouve ta tyran-
« nie et non ta propriété. »

Brissot ne traitait pas mieux la propriété mobilière que la propriété foncière. « Homme superbe, à ta porte des malheu-
« reux meurent de faim et tu te crois propriétaire ! Tu te
« trompes ; les vins qui sont dans tes caves, les provisions
« qui sont dans ta maison, tes meubles, ton or, tout est à eux.
« Ils sont maîtres de tout : voilà la loi de la nature. »

La formule de la conservation du mouvement conduit Brissot aux plus singulières excentricités, notamment à ce qu'il appelle la loi de l'évacuation. « Homme de la nature, suis « ton vœu, » non seulement les êtres ont le droit de propriété, de se nourrir de toute matière propre à conserver leur mouvement, mais également à s'en débarrasser, lorsque l'assimilation est achevée. C'est aussi une propriété et Brissot affuble cette propriété du nom de propriété de l'amour.

On ne sait en quelle circonstance l'abbé Morellet, après avoir perdu son beau bénéfice de Bourgogne, eut occasion de prendre Brissot à partie à propos du principe de la conservation du mouvement ; mais ses critiques, faites avec la bon-

homie mordante qui lui était particulière, parurent au printemps de 1792. Morellet avait autant de courage que d'esprit. Après avoir défendu la propriété vis-à-vis de Galiani et de Necker, il la défendit encore vis-à-vis de Brissot. La fureur de Brissot, alors homme politique en vue, inspirateur de la guerre avec l'Europe, n'eut pas de bornes. Faute d'arguments, il menaça Morellet de l'échafaud où il allait lui-même bientôt monter, « Quel moment, choisissez-vous pour me répondre. » Morellet répliqua : « Eh ! mon Dieu, Monsieur Brissot, en quel « temps voulez-vous donc qu'on invoque le respect dû aux « propriétés. »

Morellet ne se trompait guère.

Babœuf et Buonarotti se chargèrent de formuler en axiomes les principes communistes :

1° Tous les hommes ont un droit égal aux productions de la terre et de l'industrie ;

2° La terre n'est à personne ;

3° La propriété de tous les biens réside dans le peuple qui seul peut en déterminer la répartition ;

4° Périssent, s'il le faut, tous les arts ;

5° Abolition de tous les traitements ;

6° Abolition de tous les impôts qui sont répartis sur les riches ;

7° Création de magasins pour recevoir tous les produits et les distribuer en nature.

Eh ! bien, à la fin du XVIIIe siècle, ce sont les physiocrates qui seuls ont opposé une doctrine à la doctrine communiste.

« Il y a une société naturelle, antérieure à toute conven- « tion entre les hommes, fondée sur leur constitution, sur « leurs besoins physiques, sur leur intérêt évidemment com- « mun. Dans cet état primitif, les hommes ont des droits et « des devoirs réciproques d'une justice absolue par ce « qu'ils sont d'une nécessité physique, et par conséquent « absolue pour leur existence. Point de droits sans devoirs, « point de devoirs sans droits.

« Les droits de chaque homme, antérieurs aux conven- « tions, sont la liberté de pourvoir à sa subsistance et à son

« bien être, la propriété de sa personne et de celle des « choses acquises par le travail de sa personne. Les devoirs « sont le travail pour subvenir à ses besoins et le respect « pour la liberté, pour la propriété personnelle et pour la « propriété mobilière d'autrui.

« Les conventions ne peuvent être faites entre les hommes « que pour reconnaître et se garantir mutuellement ces « droits et ces devoirs établis par Dieu même.

« Il y a donc un ordre naturel et essentiel auquel les con- « ventions sociales sont assujetties, et cet ordre est celui « qui assure aux hommes, réunis en société, la jouissance de « tous leurs droits par l'observation de tous leurs devoirs. « La soumission exacte et générale à cet ordre est la condi- « tion unique dont chacun puisse attendre et doive espérer « avec certitude la participation aux avantages que la société « peut lui procurer » (1).

Ainsi les physiocrates donnaient aux sociétés humaines les mêmes bases que Kant à la destinée humaine : le devoir et la résignation. Leur système fiscal n'était que la conséquence de leur système social. L'économie politique, par la permanence de ses lois, les avait conduits aux mêmes résultats que la critique de la morale. Ils étaient placés à l'extrême opposé des communistes. Ils s'inclinaient devant la grande loi de l'inégalité défigurée par Rousseau, Mably, Morelly et Necker. « En « considérant, disait Quesnay, les facultés corporelles et in- « tellectuelles, et les autres moyens de chaque homme en « particulier, nous y trouvons une grande inégalité relative- « ment à la jouissance du droit naturel des hommes. Cette « inégalité n'admet ni juste ni injuste dans son principe ; elle « résulte de la combinaison des lois de la nature, et les « hommes, ne pouvant pénétrer les desseins de l'Être su- « prême dans la construction de l'univers, ne peuvent s'é- « lever jusqu'à la destination des règles immuables qu'il a « instituées pour la formation et la conservation de son « ouvrage » (2).

(1) Dupont de Nemours, *Des origines et des progrès d'une société nouvelle; De la philosophie de l'univers*, voir le 4e livre.

(2) *Droit naturel*, chap. III.

Les charges sociales sont donc un devoir qui s'impose en proportion des avantages que chacun trouve dans l'ordre social ; cet ordre social repose sur des lois antérieures aux conventions humaines qui ne peuvent, même l'essaieraient-elles, par des combinaisons arbitraires, telles que l'abolition de la propriété et la suppression des impôts, établir un équilibre impossible ou une égalité factice.

« Quand cet état d'égalité, écrivait Turgot, aurait pu exister, il n'aurait pu être durable, chacun ne tirant de son « fonds que sa subsistance et n'ayant pas de quoi payer le « travail des autres, ne pourrait subvenir à ses autres be- « soins du logement et du vêtement que par son propre tra- « vail ; ce qui serait à peu près impossible, toute terre ne « produisant pas tout à beaucoup près... En outre, le pro- « priétaire, négligent et sans prévoyance, qui cultive mal, « qui, dans les années abondantes, consume en choses fri- « voles la totalité de son superflu (voir la description des dé- « penses fantaisistes des ouvriers nègres, dans les lettres de « M. de Molinari sur les États-Unis), se trouve réduit au « moindre accident, à demander du secours à son voisin plus « sage et à vivre d'emprunt. Si, par de nouveaux accidents, « ou la continuation de sa négligence, il se trouve hors d'état « de rendre, il n'aura d'autre ressource que d'abandonner « une partie ou la totalité de son fonds... Voilà les fonds de « terre dans le commerce, achetés, revendus » (1).

Ces explications nous paraissent élémentaires ; mais, dans toutes les sciences, tout repose sur les éléments, et, au XVIIIe siècle, combien peu d'esprits se rendaient compte de la nature et des causes de l'inégalité, et de l'impuissance des sociétés à y remédier ?

Ainsi, tout en poursuivant une réforme profonde et nécessaire de l'ancien régime, les physiocrates entendaient en quelque sorte replacer la société sur ses véritables fondements ; ils en révélaient la nature, le mécanisme, les fonctions. L'impôt unique n'était nullement pour eux une arme

(1) *De la distribution des richesses*, § 2.

révolutionnaire, un moyen d'équilibrer les inégalités naturelles. Rien de plus contraire à leurs principes. L'impôt unique résultait, selon eux, virtuellement du fonctionnement naturel des lois économiques et l'appliquer, ce n'était que s'incliner devant leur résultat fatal.

Entre les Économistes et les Communistes il y avait, au xviiie siècle, toute une série de penseurs, d'écrivains qui élaboraient des plans de réformes. Nul siècle, nulle époque, dans l'histoire de l'Europe, et probablement du globe entier, n'a été plus fécond en projets de refonte sociale, notamment en France. Il y a eu toute une littérature *sui generis* dont il n'est pas facile de retrouver les vestiges, parce que les bibliothèques publiques ne s'en approvisionnaient guère; j'ai cependant ressaisi quelques-uns de ces ouvrages. Étaient-ce des communistes, des socialistes, des économistes? ni l'un ni l'autre. C'étaient des chercheurs qui, pressentant des changements prochains, apportaient leur concours désintéressé.

Au premier rang, se détache la silhouette du comte Gabriel Duruat-Nançay qui a publié *Les éléments de la politique ou recherches des vrais principes de l'Économie sociale* (1). Le comte Duruat-Nançay est le type de la noblesse réformatrice. Il y a eu, au xviiie siècle, beaucoup de Lafayettes. Le comte imagine, d'après le goût du temps, des entretiens avec Cécrops, avec Pyrrhus, entre un guèbre et un derviche. Dans ces entretiens il est reconnu que tous les hommes sont égaux; que la politique doit imiter la nature ; que le bonheur est le bien suprême et qu'il consiste à multiplier les moyens de subsistance afin de multiplier la population.

Toutefois, les biens ne pouvant être égaux, malgré l'égalité des droits, comment combattre l'inégalité de fait? On y remédie par l'inégalité des désirs. Il semble que ces principes devaient conduire le comte à un communisme quelconque. C'est, au contraire, à un retour vers la féodalité qu'il aboutit. Il reconnaît que le commerce et l'industrie ne sont pas productifs, que les grandes villes sont dangereuses ; qu'elles

(1) Londres 1773, 3 vol.

favorisent le luxe ; que les propriétaires seuls soutiennent l'État, tandis que les manufactures créent le désert ; que l'agriculture seule produit des valeurs et qu'il faut se garder des faiseurs d'échanges ; que l'État peut se passer de revenu public, partant d'impôt, comme au temps de la véritable féodalité ; que si les nécessités nouvelles entraînent à organiser un revenu public quelconque, les propriétaires seuls doivent y pourvoir à concurrence du cinquième de leur revenu net, sauf à *taxer despotiquement les consommateurs*.

Pour assurer la défense de la patrie et diminuer d'autant les besoins du revenu public, les terres vagues, les pâtures sont employés à constituer des manoirs aux guerriers héréditaires, dispensés d'impôt à perpétuité ; seulement *les aisés*, c'est-à-dire les bourgeois, pourront devenir après un certain stage, guerriers héréditaires ou entrer dans les nouveaux ordres militaires.

C'est le cas d'utopies communistes réalisées par l'utopie féodale.

L'*homme en société* de Goyon de la Plombanie, n'est pas moins original (1). Goyon de la Plombanie partage quelques-unes des opinions du comte Duruat-Nançay, mais il les utilise autrement. Il y a, selon lui, en France, beaucoup trop de marchands, d'artisans, d'industriels et pas assez de cultivateurs. Les villes écrasent les campagnes qui deviennent désertes. L'État absorbe toutes les ressources par les impôts et les emprunts. Il faut réformer un pareil état de choses et restituer le lustre aux campagnes (2).

En ce qui est des villes tous les travaux mécaniques, des hommes ou des femmes, seront convertis en offices héréditaires. Chaque office paiera une taxe qui servira à fonder des maisons d'associations communes où se réuniront compagnons, apprentis, orphelins, malades, vieillards.

(1) Ou nouvelles vues politiques et économiques pour porter les populations au plus haut degré en France. Amsterdam 1763.

(2) Au XVIIIe siècle, comme en celui-ci, la désertion des campagnes était un des thèmes favoris des salons, des académies et des comices agricoles.

En ce qui est des campagnes, par chaque étendue de trente familles, soit 400 charrues, on établira une maison d'association entretenue par une taxe de cinq livres par charrue. Des syndics administreront ces maisons.

Les domestiques auront aussi des maisons d'associations grâce à un impôt de 20 fr. par tête à la charge des maîtres.

Par compensation, Goyon de la Plombanie accorde 300 livres de pension à tout mâle ayant servi 10 ans et 200 à tout aisé ayant épousé une fille de guerrier.

Enfants trouvés, forçats, libertins, filles publiques sont soumis à un régime propre à les ramener au bien.

Ce régime doit assurer le bonheur universel, encourager l'agriculture, diminuer les dépenses et réformer les impôts.

Sous une forme moins piquante, Goudar n'est pas plus raisonnable (1). C'est toujours le thème agricole. Il faut favoriser le cultivateur, il faut alléger les impôts qui l'accablent, il faut restreindre les arts et les manufactures ; au contraire, il faut, dans le commerce, attraper le plus de numéraire possible, car le numéraire seul constitue la richesse ; néanmoins Goudar se déclare en faveur de l'impôt sur le revenu agricole ; il veut qu'on dégrève entièrement les arts et l'industrie. Il déplore la diminution de la population sous l'influence de la galanterie, du luxe, de l'émigration, de l'esprit philosophique, des rentes viagères, des grandes villes et des armées permanentes. Goudar agite, comme Montesquieu, la question de désarmement. Combien les choses se sont aggravées depuis lui ! Il donnerait volontiers la main aux membres du congrès international de la paix.

Ces idées de bonheur général, de rapprochement entre les hommes et entre les classes, de fraternisation, ces plans de réformes morales et matérielles ont eu plus d'influence, au siècle dernier, que les théories communistes proprement dites. Elles s'associaient fort bien avec l'idéal de félicité bucolique qui régnait dans les esprits. Les projets d'association de Goyon de la Plombanie répondaient à ce mouvement.

(1) Les intérêts de la France mal entendus, Amsterdam 1756.

Ils constituaient en définitive, une sorte d'assurance générale contre les chances de la vie. Sans doute les associations héréditaires perpétuelles ramenaient l'industrie et les arts fort en arrière. Néanmoins ces projets, amendés par le temps, nous apparaissent aujourd'hui moins extravagants qu'il y a un quart de siècle. Il s'est opéré dans les esprits, un travail sérieux en faveur de la réalisation de la solidarité humaine, seulement les ressources n'abondent pas pour l'entreprendre. Mais, au moment où, à la fin du siècle dernier, se préparait une grande réforme fiscale, il n'aurait pas été impossible de trouver ces ressources. C'était la pensée de Condorcet, c'était aussi celle des physiocrates, car les physiocrates, au milieu de leurs méprises, ont eu le pressentiment des besoins nouveaux de la civilisation, de la nécessité d'améliorer la condition des travailleurs, en assurant une retraite à leur labeur et un asile aux mauvaises chances du travail. C'est l'œuvre qui s'accomplit en partie, dans l'Europe contemporaine en Allemagne, en Italie, en Angleterre. Tôt ou tard cette œuvre s'imposera à la société française.

§ 12. — Les réformateurs administratifs.

Parallèlement au mouvement de réforme fiscale provoqué par Fénelon, Boisguillebert, Vauban et qui aboutit aux théories des physiocrates, il s'en produisit un second dirigé par des esprits plus pratiques et moins hostiles à l'ancien régime. C'étaient d'anciens employés supérieurs du gouvernement, des hommes ayant occupé, comme de Gournay, comme Trudaine, des situations importantes dans diverses administrations, mais qui, comme Forbonnais, avaient dû les abandonner. Il est intéressant de comparer les faits, les idées qui caractérisent ce mouvement et les ouvrages, souvent considérables, dans lesquels ils sont rapportés aux faits établis, et aux théories développées par le premier courant. Plusieurs personnages importants appartiennent à ce mouvement : Forbonnais, Monthyon, Mollien, ainsi que plusieurs écrivains

qui nous ont laissé des recueils du plus haut intérêt, comme Rousselot de Surgy, de Beaumont et Mathon de la Cour.

Forbonnais occupe le premier rang en date comme en importance.(1) C'est le contemporain de Quesnay; ancien inspecteur général des finances, ses ouvrages, ses idées, ses critiques, ses projets le font exiler sur ses terres en 1763. Il réunit l'indépendance de la situation à celle du caractère ; nul n'a mieux connu l'ancien régime que lui ; nul ne l'a fait mieux connaître, c'est un témoin très éclairé et impartial. Forbonnais a laissé deux ouvrages : *Les considérations sur les finances de l'Espagne* 1753 *et les recherches et considérations sur les finances de la France* 1758. Au point de vue de la doctrine le premier est le plus important, mais le second est du plus haut intérêt en ce qui est de l'histoire fiscale et financière de l'ancien regime.

Dans son livre sur les finances de l'Espagne, Forbonnais étudie d'abord les causes de la décadence de la puissante monarchie de Charles-Quint et de Philippe II. Il l'attribue, avant tout, aux guerres du XVIe siècle, aux dettes publiques qui en sont résultées, aux impôts créés pour soutenir les dettes et à la rigueur employée pour exiger les impôts. Ces impôts étaient surtout des impôts de consommation, dont le plus terrible, l'alcavala-y-cientos fut parfois élevé au taux de 14 0/0 du prix des consommations. Les Espagnols se sont toujours montrés réfractaires aux impôts directs ; d'où la multiplicité et l'abus des taxes indirectes. Sans cesse les Regidors proposaient de nouveaux impôts, sur les provisions, sur les marchandises, sur les transports, sur les négociants, droit de romaine, droit de poids, droit de place, droit de piquet, droit de boutique. On en vint à calculer, once par once, chopine par chopine la consommation du peuple, afin de ne rien laisser échapper. Don Miguel de Zabala présenta au Roi en 1736 un rapport détaillé sur les dépenses

(1) Dufresne de Francheville, qui a laissé un excellent traité des douanes et des tarifs, avait projeté un vaste recueil financier. en 40 volumes, consacré à tous les impôts; mais la partie des douanes, qui ne renferme aucune idée théorique, a seule paru, 3 vol. 1738.

du peuple par once de lard, chopine d'huile, arrobe de vin, fanègue de froment. Aussi toute activité fut paralysée, toute industrie disparut, tout travail s'arrêta. Forbonnais fait à cet égard une distinction : selon lui, il y a deux sortes d'objets nécessaires à la vie, ceux de première, ceux de seconde nécessité. C'est l'observation faite plus tard par Adam Smith, qui admettait pour l'Angleterre l'impôt sur la bière, mais non sur la vîande.

Contrairement à la doctrine de Quesnay, Forbonnais se prononce pour les impôts de consommation modérés sur les objets qui ne sont pas de première nécessité. Par suite il attribue la décadence de l'Espagne plutôt à l'excès et au mode de perception des impôts qu'à leur nature, aux compagnies de traitants, à leurs exactions. Il est toutefois enclin, comme tous les financiers, à abuser des impôts indirects. Il accepte comme étant des plus doux le maccinato (droit sur la mouture du blé).

C'est dire qu'il repousse l'impôt unique sur les terres. Il montre sans peine que cet impôt unique serait inapplicable pour la plupart des provinces espagnoles, où il n'existait de cadastre qu'en Catalogne. L'impôt unique sur les terres le conduit à discuter un autre système fiscal ; et, un quart de siècle avant Adam Smith, il montre que l'impôt doit revêtir diverses formes afin d'atteindre les divers canaux de la production, les diverses formes de la richesse. A cet égard, il est en avant de son siècle, il devance les économistes anglais, il pose les bases de la véritable organisation de l'impôt..

Forbonnais a donné la juste raison de la nécessité de l'impôt indirect ; c'est que, d'une part le salaire doit supporter sa part des charges sociales ; c'est que, d'autre part, il y a difficulté pour le salarié de payer un impôt fixe sur un salaire incertain ; mais il n'a pas tenu assez compte de cette incertitude ; il n'a pas montré, comme les physiocrates, que la tendance des sociétés progressives, devait être d'amoindrir les taxes de consommation afin d'améliorer la condition du plus grand nombre. Il a parlé en financier plutôt qu'en économiste. On lit cependant son livre sur les finances de l'Espagne avec un vif intérêt.

L'ouvrage sur les finances de la France a un autre caractère. Peut-être Forbonnais avait il modifié quelques-unes de ses opinions de 1755 à 1758, époque de la plus grande propagation des théories physiocratiques ; peut être a-t-il été plus influencé de l'affreux désordre financier de la France que de la décadence de l'Espagne. Le contraste était, en effet, complet entre les deux pays. En France, on trouvait une nation en progrès, retardée dans son évolution par un gouvernement et des institutions déplorables ; en Espagne, au contraire, un gouvernement novateur essayait de raviver la vie d'une nation épuisée et endormie.

Forbonnais débute, dans ses recherches sur les finances françaises, par adhérer au grand principe du partage que l'impôt représenterait. « La Finance est l'art d'assigner, de « percevoir et de répandre la portion d'intérêt qu'ont les « souverains dans l'aisance publique. » Aussi dans ce second ouvrage plus considérable, mais peut être moins original que le premier, semble-t-il se rapprocher des idées des physiocrates, « un temps viendra-t-il où ces semences produiront « des récoltes abondantes. » Il fait allusion aux réclamations qu'il remarque dans la nation contre le système financier, au mouvement général des esprits, à cette fermentation, signalée de toutes parts, et dont il devait voir les résultats.

Forbonnais constate d'abord l'immense recul qui a eu lieu en France, sous le rapport financier depuis la fin du XVIe siècle. Il aurait dû remonter plus haut, et montrer la supériorité économique et financière de l'Angleterre et de la Hollande. Son but est d'indiquer comment ce recul s'est produit de 1595 à 1721. Il divise ces 126 ans en cinq périodes : 1591-1610 ; — 1610-1661 ; — 1661-1685 ; — 1685-1715 ; — 1715-1721. Dans ces cinq périodes, deux sont prospères, la première et la troisième, représentant 29 ans ; il y a donc 97 ans de souffrance. Forbonnais prend chaque période à part et donne sur chacune d'elles une abondance de renseignements très importants. Il a ainsi constitué l'histoire financière de la France pendant le XVIIe siècle. Impôts, emprunts, banqueroutes, monnaies, offices, dépenses, traitants, il passe tout en revue. On

a l'ancien régime tout entier sous les yeux de 1595 à 1721. Forbonnais tire de cette revue la même conclusion que celle que les faits qu'il relate imposent à ses lecteurs ; c'est la nécessité d'une réforme totale.

Le témoignage de Forbonnais est, à plus de soixante-dix ans, la confirmation du grand mouvement commencé par Fénelon et Vauban. Nulle chimère dans cet esprit pratique, rompu aux affaires ; mais la haute prévoyance d'une intelligence d'élite.

Quelle sera cette réforme? Forbonnais repousse la dîme royale de Vauban ; il la déclare insuffisante ; il ne veut pas davantage de l'impôt unique de Quesnay ; quel sera donc le fondement de la réforme ? « Le peuple ne peut payer, dit-il, « qu'en proportion de ses facultés. D'où lui viennent ces « facultés? Peuvent-elles être augmentées? Quels en sont « les moyens? Premier objet de méditation pour l'homme « d'Etat, car la connaissance des sources est de premier « ordre. Les richesses sont inégalement reparties parmi les « classes du peuple ; leur manière de vivre et leurs natures « de biens sont différentes. Quelle est la portion dont chacun « doit contribuer aux dépenses publiques? Quels sont les « moyens de l'exiger les plus conformes à la justice distri- « butive, les plus convenables à la conservation des sources, « les plus sûrs, les moins dispendieux pour les contribua- « bles! Second objet d'études, qui comprend la perception « politique et la perception mécanique, c'est-à-dire, d'un « côté, la combinaison des diverses natures d'impôt, de « l'autre leur régie. » (1)

D'après cela il établit le budget de l'homme ordinaire du peuple ; il trouve que ce budget est en recettes de 110 livres pour l'homme et de 55 livres pour la femme (il calcule pour l'homme 200 journées dont moitié à 10 sols et moitié à 12 sols et en dépenses de 129 livres 5 sols 5 deniers y compris 5 livres 10 sols pour la taille, la capitation et la gabelle ; au surplus voici ce budget :

(1) *Recherches*, 1 vol. Introduction.

	Dépenses — liv.sol.den.	Recettes —
Pain	54.15	
Lard et viande	20.15.3	
Boissons	18. 5	
Œufs et lait	4	
Chauffage	6	
Loyer	6	
Habillement	16	
Impôts	3.10	
Mari. — 100 journées 10 sols....		50
— 100 — 12 sols....		60
Femme. — 100 —		33
Total	129. 5.3	143 l.

L'impôt direct, puisque le sel est obligatoire, prelève donc 2 1/4 du revenu du salarié, sans comprendre les impôts indirects.

Forbonnais considère ce budget comme indiquant les limites du *minimum* de ce nécessaire formulé par Vauban, Montesquieu, Voltaire, Rousseau. Cela fait, il propose de remplacer la taille, la capitation, et les gabelles par un impôt nouveau, qui ne sera pas arbitraire, qui sera juste et facile à lever, qui ne découragera personne. C'est une taxe sur les feux. Il a dû emprunter cette idée à ses souvenirs historiques. Il connaissait fort bien l'histoire de l'impôt en France ; il savait qu'à l'origine, sous Charles V, la taille royale, encore temporaire, avait été organisée comme un impôt de quotité sur les feux.

Forbonnais calculait qu'il y avait en France 2,500,000 familles ou feux qui auraient pu acquitter 2 livres par feu. Moyennant ces 2 livres, elles étaient affranchies de la taille, de la capitation et des gabelles. C'eût été une grande amélioration, puisque ces familles payaient chacune plus de 5 livres et qu'elles n'auraient plus eu à subir la taille et la gabelle. C'était une sorte de capitation fixe, répondant à la cote personnelle, instituée par l'Assemblée constituante. L'idée était très judicieuse et très pratique.

Venait ensuite dans les plans de Forbonnais, un véritable

impôt territorial qui ne devait pas frapper les terres ou maisons des classes privilégiées. Il faut noter ce fait que, vers 1760, un économiste, un administrateur de la valeur de Forbonnais n'admettait pas encore, comme hors de question, le principe de l'égalité de l'impôt, posé depuis 60 ans par Fénelon et Vauban.

Selon Forbonnais le revenu net territorial de la France s'élevait vers le milieu du XVIIIe siècle à 600 millions, dont 120 millions, appartenant aux classes privilégiées, étaient exempts d'impôts directs. Ces chiffres devaient être plutôt inférieurs que supérieurs à la réalité. Forbonnais divisait les terres labourables en 851,000 fermes qui étaient taxées, à raison de leur revenu net, d'après un tarif, reparti en 8 classes, et qui produisaient 48,460,000 livres. Il y ajoutait 9,000,000 livres pour 3 millions d'arpents de prés, 18 millions pour 6,000,000 d'arpents de vignes et 6 millions pour 12 millions d'arpents de bois. Le tout était majoré de 24 millions d'augmentation. La taxe des feux et la taxe territoriale donnaient ensemble 100 millions.

Cette taxe était appliquée dans les villes et les bourgs sur les immeubles roturiers et rendait encore 8,500,000 liv.

Enfin Forbonnais complétait son budget au moyen d'un impôt fixe de consommation, dont les gabelles lui avaient, sans doute, suggéré l'idée, taxe spéciale aux agglomérations urbaines. Cette taxe évaluée à 10 0/0 sur une consommation moyenne de 700 livres par feu dans les villes et de 25 livres dans les bourgs, aurait rendu 45 millions dans les villes et 17,250,000 dans les bourgs à raison de 750,000 feux dans chaque catégorie. Forbonnais ne parle pas de l'abolition des octrois. Il en résulte que les villes auraient eu à les supporter. Bien entendu cette nouvelle taxe avait un caractère général; elle atteignait toutes les classes. Avec ces ressources, estimées à 175 millions et le produit des autres fermes, notamment du tabac, dont Forbonnais comprenait l'avenir fiscal, il se faisait fort de consacrer 50 millions par an à payer les dettes du Roi.

Le plan de Forbonnais était très favorable aux classes pri-

vilégiées, puisqu'il les affranchissait de deux impôts produisant 100 millions (capitation et gabelle) auxquels elles étaient soumises et qu'il les remplaçait par une taxe urbaine qui ne devait rendre que 62 millions.

En outre une taxe de consommation sur les feux, si elle est fixe est injuste comme non proportionnelle, et si elle ne l'est pas, aboutit à une taxe d'octroi très lourde.

Dans son ensemble le plan de Forbonnais ne valait guère mieux et peut être moins que ce qui existait.

Les ouvrages de Forbonnais appartiennent autant à l'administration financière qu'à la gestion fiscale. Ceux de MM. Rousselot de Surgy et de Beaumont traitent surtout des impôts. Ce sont des recueils très complets, faits d'après des documents officiels et contenant l'un et l'autre des études comparées fort importantes entre le système d'impôt de la France et les systèmes d'impôt des divers Etats de l'Europe.

Celui de Rousselot de Surgy fait partie de l'*Encyclopédie méthodique* et en compose la partie intitulée *Finances*. Il consiste dans un dictionnaire financier où chaque article donne lieu à un traité spécial, comme : gabelles, tailles, capitation, etc. On trouve, dans chaque traité, un historique bien fait. La réunion des traités forme un ensemble complet. Les traités sur les gabelles, les aides, les droits divers, les traites ou douanes, les tabacs sont les plus remarquables. Rousselot de Surgy n'est point un économiste comme Forbonnais. Il n'est pas étranger au mouvement contre l'organisation financière de son époque ; il discute particulièrement les idées de Vauban ; mais il s'en tient au rôle de rapporteur. Il lui suffit de faire bien saisir tous les rouages du mécanisme qu'il veut expliquer. Ainsi à propos de la capitation, il établit qu'elle partage les marchands et artisans en 24 classes ; qu'elle est calculée au marc le franc de la taille, qu'elle est réglée sur les facultés d'une manière plus arbitraire que la taille et qu'elle est levée par des procédés plus durs.

A propos de la taille, il explique qu'un feu n'est qu'une sorte de coefficient de répartition entre une population supposée, d'où des inégalités qui se sont reproduites dans les

contributions actuelles de la France. Le traité de la taille renferme une histoire complète de l'impôt foncier depuis les Capétiens et le tableau de la taille par généralité.

Il en en est de même des aides. L'article sur les aides contient le détail des droits divers qui se levaient par généralité : On en comptait 18 dans la généralité de Bourges. C'était un dédale inextricable.

Les gabelles ont exigé plusieurs articles. Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà dit à ce sujet dans la préface. Les personnes que ces études intéressent consulteront avec fruit, parcourront même, avec une certaine surprise, les tables de la consommation du sel, les rapports des naissances à cette consommation, le projet d'une taxe unique ; c'est un monde disparu ; mais où a brillé un génie fiscal qui aurait été méritant s'il n'avait pas été si barbare.

L'ouvrage est rempli de détails intéressants sur les offices. Ainsi Henri II ayant attribué à Catherine de Médicis 2 sols sur les tailles, comme don de ceinture de la Reine, les collecteurs reçurent 4 deniers par sol. Ces 4 deniers furent érigés en offices dont le Roi reçut l'argent.

Enfin les articles sur le dixième et le vingtième contiennent quelques renseignements curieux pour l'époque. Toutes les classes s'en acquittaient, sauf le clergé. Les salaires en étaient exempts. C'était donc véritablement l'income-tax.

Malgré le caractère technique de son *Dictionnaire* Rousselot de Surgy a inséré une grande discussion théorique due à un autre écrivain que lui, Boulanger, et discuté les projets de Dupin, fermier général. Dupin proposait d'abolir les aides, de les remplacer par un droit de détail s'étendant à toutes les classes et de conserver les octrois. Rousselot de Surgy approuve cette réforme sous la forme d'un dialogue qu'il introduit entre un vizir et un préposé.

Le vizir : « Comment assistes-tu à tous les marchés de bois- « sons qui se font dans l'empire ? »

Le préposé : « C'est ici que je paraîtrai profond. D'abord « nul ne peut déplacer une pièce de vin, de cidre, de bière, « d'eau-de-vie, soit du lieu de la récolte, ou de la fabrica-

« tion, soit du cellier, soit de la cave, pour vendre ou envoyer
« à n'importe quelle destination, sans ma permission par
« écrit. Si l'on en rencontre quelqu'un sans ce passe-port, je
« m'en empare et le propriétaire paie sur le champ, en sus,
« le double ou le triple de la valeur. Ensuite les mêmes agents,
« qui circulent nuit et jour de toutes parts, descendent tous
« les jours, plutôt deux fois qu'une, chez chaque cabaretier ou
« auberge, sondent les tonneaux, comptent les bouteilles et
« pour peu qu'on soit soupçonné de quelque escamotage, on
« est si sévèrement puni qu'on n'est pas tenté davantage. »

Notre régime des boissons ne date pas d'hier, comme on le voit. Les pendarts verds de Rabelais le connaissaient bien. A propos des projets du fermier général Dupin, Rousselot de Surgy parle d'un citoyen qui, en 1649, en pleine Fronde, proposa d'abolir tous les impôts, sauf les douanes et les domaines, puis de lever une taxe unique sur les riches à raison de 1 sol par jour. Cette taxe devait produire 109,500,000 livres, acquittées par 6000 riches ou aisés. Le marc d'argent valait alors 29 livres 6 sols 11 deniers.

Rousselot de Surgy mentionne également les projets de Guérin de Rademont et de la Jonchère. Boulanger est plus radical et franchement physiocrate dans l'article qu'il a signé, intitulé : *Des charges publiques;* c'est à la fois un élève de Rousseau et de Turgot. Il est probable que Rousselot de Surgy a admis le *Mémoire* de Boulanger afin que son dictionnaire contînt un spécimen des théories en cours. Après avoir établi que les impôts sont d'autant plus légitimes qu'ils sont fondés sur des conventions sociales, qu'ils sont dus par tous les citoyens à raison des avantages dont ils jouissent, qu'ils ont pour objet le bien général de la République et qu'ils ne peuvent être exigés par le gouvernement, au nom de la société, que s'ils n'excèdent pas l'utilité publique, Boulanger pose sept règles qui se rapprochent de celles formulées par Adam Smith.

1° L'impôt ne doit pas être arbitraire ;

2° Il doit être proportionné aux facultés ;

3° Il ne doit pas être contraire à la liberté de la personne et des biens ;

4° Il doit être d'une perception facile ;

5° Il doit être d'un retour prompt, c'est-à-dire rendu à la circulation par la dépense ;

6° Il doit être réglé par la loi ;

7° Il ne doit gêner ni le commerce ni l'industrie.

Ces règles indiquées, Boulanger se pose le problème suivant : « Trouver une forme d'imposition qui, sans altérer la « liberté des citoyens et celle du commerce, sans vexations, « et sans troubles, assure à l'Etat des fonds suffisants pour « tous les temps et tous les besoins, dans laquelle chacun « contribue dans la juste proportion de ses facultés particu- « lières et des avantages dont il bénéficie dans la société. En « somme, l'impôt ne peut porter que sur les richesses qui « n'ont qu'une source, la terre, dans les Etats où le sol est « fertile, le commerce dans les autres. »

Par suite, Boulanger propose un impôt territorial avec des droits à l'entrée et à la sortie. En cela il se montre plus complet et plus logique que les physiocrates. Cet impôt est basé sur le revenu net, sans y comprendre le profit des fermiers, d'après un cadastre général. Deux tarifs sont dressés, l'un pour l'état de paix, l'autre pour l'état de guerre. Dans chaque paroisse on fixe une moyenne de la taxe et en répartissant cette moyenne entre les arpents, d'après leur revenu moyen, on obtient la base de la répartition. Les terres défrichées y sont comprises après 10 ans.

L'idée d'un tarif d'impôt de guerre et de paix avait été adoptée par beaucoup d'économistes. Elle est moins déraisonnable qu'on ne pourrait le croire. Elle revient en définitive au mécanisme de l'income-tax. Il est probable que si les propriétaires français avaient été assujettis à ce double tarif, ils auraient eu des gouvernements moins belliqueux. Mais ils ont su mieux défendre leurs écus que leurs enfants.

Les remarquables travaux laissés par M. de Beaumont sont plus connus que ceux de Rousselot de Surgy. Ils ont un caractère plus officiel ; ils leur sont antérieurs ; néanmoins ils

n'offrent pas plus d'intérêt. Ces deux recueils se complètent au lieu de s'exclure. On trouve, dans l'un et l'autre, des études comparatives sur les systèmes d'impôt et les institutions fiscales des principaux États de l'Europe au xviiie siècle. Les Mémoires de M. de Beaumont sont plus complets en ce qui concerne l'histoire des diverses impositions et le Dictionnaire de Rousselot de Surgy, en ce qui concerne les détails de l'administration fiscale.

Ce n'est que dans le cinquième volume des Mémoires de Moreau de Beaumont, publié en 1789, c'est-à-dire plus de 20 ans après les quatre autres, que l'on trouve quelques réflexions sur les réformes à apporter au système d'impôt de la France. Ces réflexions accompagnent chacun des mémoires contenus dans ce dernier volume.

A la fin du mémoire sur les tailles, Moreau de Beaumont fait remarquer le caractère inextricable de cet impôt qui, sur les biens fonds, a le double caractère d'un impôt foncier et d'un impôt personnel, et qui, sur les biens mobiliers et les facultés générales des contribuables a le double caractère d'un impôt sur le capital et d'un impôt sur le revenu. C'était donc un impôt entièrement arbitraire ; par suite Moreau de Beaumont déclare que cet impôt, dans les pays à taille personnelle, avait un caractère plus monarchique que dans les pays à taille réelle. Il ne propose, d'ailleurs, aucun changement. Il en est de même quant à la capitation.

Au contraire, le mémoire sur les vingtièmes est accompagné de réflexions à la suite desquelles Moreau de Beaumont se hasarde, lui aussi, à formuler, à son tour, un plan de réforme. D'après ce plan, la taille et les vingtièmes étaient réunis et formaient un véritable impôt sur les revenus de toutes les personnes, sous le nom de vingtième de propriété, vingtième de commerce, vingtième d'industrie. C'était l'einkommensteuer prussien. Quant à la capitation, elle était augmentée et devenait un classensteuer. Moreau de Beaumont se montrait ainsi bien autrement radical et bien autrement perspicace que Forbonnais ou Rousselot de Surgy.

A propos de corvées, il reconnaît la nécessité de les sup-

primer ; mais il pense que cette suppression doit être précédée de la réforme de l'impôt même. Le maintien des prestations, depuis près d'un siècle, lui a donné raison.

Le mémoire sur les gabelles, très curieux à lire comme document fiscal, est également accompagné d'un plan de réforme. Moreau de Beaumont propose de réduire le prix du sel par des abaissements successifs pendant 20 ans, d'abolir la taxe au bout de ce délai et de la remplacer par une capitation sur toutes les classes. Il demande des adoucissements immédiats à la perception : « Les galères ! quelle « accablante idée ! Ce sera la dernière de ce mémoire. »

Le mémoire sur les aides présente aussi un plan de réforme. Moreau de Beaumont prouve qu'on doit les conserver, mais les simplifier et les ramener à des droits uniformes. Il repousse, non sans hésiter, le projet des physiocrates, de les remplacer par des impôts directs. Huiles, fers, cuirs, cartes, amidon, poudre, beurre sont affranchis. Les droits d'aides sont réduits à des taxes d'entrée dans les villes. Les armées des gardes à pied et à cheval sont licenciées.

Traites. — Suppression des douanes intérieures, déjà demandée aux États généraux de 1614, et qu'avec plus de fermeté la Royauté aurait pu accomplir.

Tabac. — En 1674, époque de son établissement, la ferme du tabac produisait 500,000 livres et 28 millions en 1788. Pour le tabac encore, il existait entre les provinces une grande inégalité. La faveur royale se rencontrait partout, dans l'ancien régime, même pour les tabatières.

Domaines. — A propos des droits domaniaux et seigneuriaux, Moreau de Beaumont fait remarquer qu'au fur et à mesure de l'aliénation de leurs domaines, les Rois ont inventé pour les remplacer une foule de droits qui sont, au fond, l'origine de l'enregistrement, du timbre, des hypothèques et des greffes. Ils ne se doutaient guère sur quelle riche mine ils avaient mis la main.

En somme, les plans de Moreau de Beaumont sont fort raisonnables, mais ils ne reposent sur aucune doctrine, sur aucune idée systématique. Très probablement, ces plans ne datent

que des dernières années du gouvernement de Louis XVI. Ils concordent souvent avec les projets de Calonne. Peut-être proviennent-ils du contrôle général. On reconnaît, même en suivant le texte, que la réforme est faite dans les esprits ; les notables ont échoué ; on parle déjà des États généraux : « Aujourd'hui que toutes les provinces vont s'unir pour ne « former qu'un seul État, sans doute aucune province ne « voudra défendre un privilège inconnu dans une autre ; elle « se contentera d'exposer les pertes qui résulteront du sacri- « fice qu'elle fera ; et la *nation assemblée* en pèsera le mérite. « Déjà l'on parle de la suppression des impôts distinctifs des « trois ordres » (1).

On peut joindre aux ouvrages de Rousselot de Surgy et de Moreau de Beaumont, le livre de Mahy de Corméré, *Recherches et considérations nouvelles sur les Finances* (2). M. de Corméré appartenait au monde financier ; ce qui l'avait mis en rapport avec Necker. C'est un ancien ami des fermiers généraux qu'il connaît bien et qui ne lui ont jamais pardonné ni ses révélations à leur endroit, ni ses plans de réformes. Ces révélations consistent à soutenir que les bénéfices des fermes générales étaient scandaleux et que les rentrées, accusées par Necker (485 millions), n'étaient même pas réelles. La probité financière a été très tardive en France.

Quant aux plans de réformes, de Corméré se bornait à améliorer l'impôt du sel, les tabacs et les traites. Son livre n'a d'importance qu'à raison des documents fort curieux qu'il contient sur les gabelles. Toutefois il faut tenir compte des critiques fort sensées que, dans un court avertissement, son frère, éditeur de l'ouvrage, présente de l'impôt territorial unique, réduit à 550 millions. « Même reparti par les con- « seils provinciaux, même exigé avec modération, même « après la suppression de tous autres impôts, cet impôt ne « rendra pas, quoique répondant aux principes de la plus « exacte justice. Cette proposition est spécieuse et imprati-

(1) Pages 516, 498, 5e volume.
(2) Londres, 1779, 2 vol.

« cable. » L'évènement a donné raison à de Corméré. Par contre, il se méprenait sur l'état du pays, quand il espérait que la suppression de l'impôt *infernal* de la gabelle et l'abolition des taxes sur le travail suffiraient à satisfaire le pays.

Comme tous les écrivains du temps, de Corméré ajoute un projet financier à ses réformes fiscales. On trouve dans son livre un plan d'amortissement de la dette jusqu'en 1814. Il était mauvais prophète.

Son livre a souffert de ses rapports avec Necker ; Necker connaissait mal la situation et la jugeait encore plus mal.

§ 13. — Mirabeau.

La Monarchie prussienne, le meilleur ouvrage de Mirabeau, a paru en 1788, l'année de la réunion des notables, à la veille des États généraux. La Révolution est accomplie dans les idées; elle va se manifester dans les faits. Mirabeau étudie l'organisation de la Prusse, dont il pressent la force et l'avenir, au point de vue du grand mouvement politique, économique et social auquel il s'est préparé. Ce livre est, en quelque sorte, le point d'arrivée de la réaction dont *Télémaque* a été le point de départ. Mirabeau n'est pas un doctrinaire. Il ramasse les idées élaborées par autrui, en opère le triage, les accommode à son temps, à son auditoire, les revêt d'une forme nouvelle et les fait ainsi sortir du domaine de la théorie pour entrer dans celui de la pratique. Inutile dès lors de lui demander des développements théoriques dont Turgot et Condillac s'étaient chargés. Sa fonction, c'est de répandre l'œuvre des théoriciens et de la propager.

Mirabeau est franchement physiocrate; mais il n'emploie plus les formules et les transformations de son père. Le temps des discussions est passé ; il faut, à la veille de la Révolution, des résultats clairs, précis, pouvant être offerts à tout le monde.

Mirabeau accepte le principe physiocratique ; il le fait remonter jusqu'à Locke, d'après lequel tous les impôts retomberaient nécessairement sur les propriétaires. Il écrit

donc à Frédéric II une lettre ou projet de lettre dans lequel il se prononce pour l'abolition de tous les impôts indirects et leur remplacement par l'impôt direct. « On peut remplacer « en partie ces impôts par l'augmentation naturelle et très « juste de l'impôt direct, de l'impôt sur la terre, sur la terre « qui porte, en dernière analyse, tous les impôts. »

Au surplus, fait-il remarquer, les avantages de l'impôt direct sont évidents :

1° Il est clair ; pas de chimères ; chacun sait ce qu'il doit payer ;

2° Il est limité ; le maximum est vite atteint ; il respecte le nécessaire du contribuable pauvre ;

3° Il favorise l'égalité des classes ; il a un caractère public ;

4° Il favorise la liberté, en conduisant à la pratique du consentement du vote de l'impôt.

Au contraire :

1° L'impôt indirect convient aux classes exploitant des privilèges et des monopoles ;

2° Il frappe surtout sur les denrées dont la consommation constitue les éléments de la subsistance du plus grand nombre d'hommes : le sel, la viande, le vin, et, dans quelques États, le pain même. Il attaque le nécessaire du pauvre ;

3° Il échappe ainsi plus facilement au libre consentement et au contrôle du contribuable qui doit se procurer, à tout prix, les objets sur lesquels il est assis ;

4° Il est injuste ; il viole le principe de proportion. « Les « consommations ne peuvent être supportées également par « tous les citoyens ; car tous les citoyens n'ont pas les mêmes « moyens, les mêmes facultés ni par conséquent l'obligation « de contribuer également au maintien de la chose publique. « Tout ce qu'on peut exiger, c'est qu'ils contribuent en pro- « portion de ce qu'ils peuvent » ;

5° Il détruit la faculté d'épargne des populations en les plaçant dans l'alternative ou d'entamer leurs ressources ou de renoncer à leurs jouissances ;

6° Enfin il rend fort peu.

Sous ce dernier rapport, Mirabeau se trompait, bien qu'il soit certain que lorsque l'impôt indirect est excessif, il devient improductif.

Comme l'impôt indirect prévalait de son temps, Mirabeau concluait à une réforme complète. Toutefois, moins exclusif que les physiocrates, il admettait que, malgré les résultats naturels de la répercussion, les revenus du commerce et de l'industrie fusssent tenus de contribuer par l'impôt direct comme les revenus des terres.

Au surplus, l'influence de Mirabeau, au point de vue de la théorie de l'impôt, a été très limitée sur l'opinion publique comme sur l'Assemblée constituante, au point de vue des réformes fiscales.

§ 14. — Résultats du mouvement des théories fiscales en France, au XVIIIe siècle.

« Je ne vois pas un commerçant, disait Gerbier à Mollien, « qui n'ait dans sa poche un plan de réforme pour l'impôt. » Le mouvement de réaction et de réforme, commencé par Fénelon, Vauban et Boisguillebert avait donc abouti. Des hauteurs de la science où il avait été porté par Montesquieu et Quesnay, il était descendu dans les classes que leur éducation et leur condition avaient disposées pour s'y associer et qui allaient entreprendre la Révolution.

On peut distinguer, dans ce mouvement, quatre étapes, quatre séries d'efforts, quatre vagues d'opinion, les unes et les autres représentées par des directeurs de tempérament différents :

1° Les précurseurs : Fénelon, Vauban, Boisguillebert, Boulainvilliers. Ce qui domine, dans cette première étape, c'est le respect de la tradition. La Royauté est encore considérée comme chargée d'opérer la réforme, sauf à revenir aux traditions du passé, aux États généraux. Il faut un contrôle. Quant à la réforme fiscale, elle doit consister à égaliser l'impôt, à l'adoucir, à faciliter la formation de la richesse en dégrevant les consommations du peuple ;

2° Les physiocrates : Quesnay, Le Trosne, Turgot. Pour cette seconde étape, la Royauté est encore utile ; elle n'apparaît plus comme fondée sur une tradition historique ; c'est une institution sociale, nécessaire et autocratique selon les uns, temporaire et assujettie à un contrôle selon les autres. Elle pourra, elle devra, d'après ceux-là opérer la réforme ; d'après ceux-ci son concours n'est plus que secondaire.

Mais s'ils sont divisés sur le terrain politique, les physiocrates sont unis sur le terrain économique et social. Toutes les charges sociales, tous les salaires retombent fatalement sur les propriétaires des fonds ruraux, parce que les produits, renouvelés chaque année de la terre, sont les seules réelles richesses de l'humanité. Toutes les autres productions du travail de l'homme ne sont que des transformations de ces premiers produits de la terre, des façons, des accommodations ; rien de plus. Il en résulte que tous les frais qui grèvent ces productions ou ces façons sont à la charge des propriétaires, puisqu'en définitive ce sont eux qui en perçoivent *le résidu net*. Ce qui est vrai des charges est vrai des salaires, *à fortiori* des impôts. Les salaires, dans l'ordre social, ont plus d'importance que les impôts. Qui oserait nier que les propriétaires ne les paient pas, ne les contrôlent pas et ne les réduisent pas au minimum ? Ils sont, en ce qui concerne l'impôt, dans la même position ; à eux de payer, à eux de contrôler, à eux de réduire, à eux d'employer l'impôt, à eux de constituer l'État, l'État représenté par la Royauté. S'y refuseraient-ils, au surplus, que l'ordre naturel, providentiel, scientifique des sociétés les ramènera, bon gré malgré, à une situation conforme à la nature.

Mais si les propriétaires règlent les salaires et les impôts, il est souverainement injuste et très coûteux d'accabler les autres classes d'impôts indirects dont le remboursement les place dans une situation pénible vis-à-vis des propriétaires et dont la perception est très dure et très onéreuse. Donc un impôt unique sur les terres, payé par toutes les classes, tout au plus étendu aux maisons dans les villes et aux marchandises qui entrent par les frontières, et encore les taxes sur

les maisons seront elles modérées, car les maisons n'ont qu'une valeur temporaire et celles des douanes ne devront-elles point contrarier la liberté des échanges, car il importe que les propriétaires terriens ne soient pas seuls à établir les prix de leurs productions.

Que Davenant, que Locke aient eu une certaine part dans cette doctrine, on peut l'admettre ; néanmoins c'est bien une doctrine française ; c'est la doctrine qui devait surgir de la société féodale comme du grand développement de la France agricole au XVIIIe siècle, doctrine imparfaite, doctrine dangereuse, mais doctrine qui a encore ses partisans, comme je l'établirai dans le quatrième livre de cet ouvrage, doctrine qui a fait faire, au siècle dernier, un pas considérable à l'économie politique, doctrine qui s'est répandue dans toute l'Europe et qui a singulièrement contribué au développement de l'influence scientifique de la France.

C'était, en effet, la première fois que des esprits, fortifiés par l'étude des faits économiques, révélaient qu'il y avait dans ces faits des lois, un ordre logique comme dans les autres sciences. Bacon seul, avant Quesnay, avant Turgot, avait pressenti les rapports des faits d'ordre économique avec les lois générales de toute science. C'est ce que les physiocrates ont établi. A cet égard, ils ont été supérieurs, même à Adam Smith. De là leur influence sur des esprits scientifiques, comme Ricardo, Rossi, Buckle. Les physiocrates se sont particulièrement occupés de l'impôt, parce qu'ils avaient reconnu l'imperfection profonde de l'organisation du système fiscal de la France. Mais leur méthode est restée dans la science, et bien qu'elle ait dû elle-même être mieux appropriée aux faits, cette méthode a exercé en Europe la plus grande influence.

3° Les philosophes : Le côté politique ou social de l'impôt a plus occupé les philosophes, Montesquieu et Condillac exceptés, que le côté économique. Le consentement de l'impôt par toutes les classes, l'impôt proportionné aux ressources et par suite progressif, l'abolition des monopoles et des privilèges, sont posés comme des règles absolues qui condam-

nent l'ancien régime et la Royauté elle-même. Les philosophes tiennent l'ancien régime comme irréformable. C'est, au fond, l'opinion de Montesquieu et celle de Condillac. Rousseau est républicain. Voltaire le serait lui-même, s'il n'était pas gentilhomme de la Chambre.

4° Les administrateurs, c'est-à-dire les hommes les plus considérables des grandes administrations sous l'ancien régime. L'excès même du mal, l'influence des théories nouvelles, l'effet des critiques suscitèrent parmi eux des essais de réformes qui présentaient l'avantage, au point de vue fiscal, de tenir compte, chose fondamentale, en matière financière, de ce qui existe. Ces essais se résument en deux idées : 1° Égaliser les impôts directs sur toutes les classes en une taxe unique, d'après un tarif proportionnel ; 2° maintien, mais après révision, des impôts indirects.

Si on compare les résultats obtenus aux efforts qu'ils ont exigés, on est peut-être amené à reconnaître que ces résultats ont confirmé, jusqu'ici du moins, les vues des administrateurs, en réalité conformes à celles des précurseurs, et à se demander si les physiocrates et les philosophes n'ont pas plutôt retardé qu'accéléré le mouvement.

Ce serait se faire une fausse idée du mouvement.

D'abord le renversement de l'ancien régime n'aurait pu avoir lieu avec des esprits comme Forbonnais et Moreau de Beaumont ; Condillac et Voltaire n'y auraient pas suffi ; il a fallu l'ascendant moral, l'esprit sectaire, la méthode scientifique des physiocrates. Ce sont eux qui, par le développement d'une science nouvelle, ont opéré un changement complet dans les esprits. Il faut ajouter, le cas de Mirabeau en fait foi, que leurs théories triomphaient complètement à la fin du XVIIIe siècle, en France et en Europe ; que, sauf certaines modifications, elles ont été acceptées et appliquées par l'Assemblée constituante, et que sans les guerres et les fautes de la Révolution et de l'Empire, elles nous paraîtraient bien moins impraticables, parce qu'il n'aurait pas été nécessaire de lever des impôts indirects de toute nature pour faire face à une dette accablante. Ces théories étaient incomplètes, puis-

qu'elles repoussaient une forme légitime et scientifique de l'impôt, mais elles n'en ont pas moins exercé une salutaire influence pour réformer l'ancien régime.

En définitive, quand les États généraux ont été convoqués, l'immense majorité, l'unanimité des Français revendiquait ou acceptait : 1° L'égalité et la proportionnalité de l'impôt ; 2° le libre consentement de l'impôt ; 3° l'impôt assis sur les biens et les revenus et non sur les personnes ; 4° la réforme radicale des gabelles, des aides ; 5° l'abolition de la taille, de la capitation ; 6° la suppression des douanes intérieures ; 7° le respect du nécessaire du pauvre ; 8° la prédominance de l'impôt direct qui est clair, comme disait Mirabeau, sur l'impôt indirect, vexatoire et coûteux.

C'étaient d'immenses résultats, acquis après une lutte qui avait duré 90 ans. Entre les États généraux de 1614 et ceux de 1789, 175 ans s'étaient écoulés sous un régime sans garantie. La victoire était donc très grande. Sans doute le respect du nécessaire, la prédominance de l'impôt direct ne sont pas encore assurés ; mais les physiocrates y seraient parvenus sans les sectaires de l'ancien Régime et sans ceux de la Révolution. Ils auraient, comme Le Trosne, amendé leurs doctrines et doté la France d'un système rationnel, scientifique d'impôt qu'elle ne possède pas encore complètement : *pendent opera interrupta.*

CHAPITRE TROISIÈME

DES THÉORIES SUR L'IMPOT PENDANT LE XVIIIe SIÈCLE EN ANGLETERRE

---

§ I. Les prédécesseurs d'Adam Smith.

L'influence des doctrines économiqques et philosophiques de la France du XVIIIe siècle a été considérable sur la société anglaise. Cantillon, Hume et Adam Smith représentent l'action de cette influence, à des degrés divers. Il n'en est pas de même de Locke, puisqu'il est antérieur à Vauban. Néanmoins Locke est un des fondateurs de l'économie politique en Angleterre et l'un des prédécesseurs d'Adam Smith.

Locke est également l'un des prédécesseurs de Quesnay. De même que Quesnay il admet le principe que la plus grande partie des impôts retombe sur les propriétaires. « C'est en « vain que dans un Etat où la terre est la richesse principale « on espérerait placer les charges du gouvernment sur autre « chose que la terre. Le marchand ni le laboureur ne peuvent « rien supporter. » Toutefois Locke ajoute une réserve qui modifie la partie de son système. « Quand le propriétaire, « dit-il, a supporté sa part, il faut bien que le marchand « subisse la sienne. » Il admet donc la diffusion de « l'impôt. » (1)

Il se sépare encore plus nettement des physiocrates par la troisième loi du gouvernement civil. « On n'imposera aucune « taxe sur les propres biens du peuple sans son consentement,» et par sa théorie sur la valeur dont il a dégagé, avec grande sagacité, les éléments principaux, en partie confondus ou

(1) *Considérations sur la monnaie*, 1696.

méconnus par les physiocrates ; la nature, le travail, la propriété.

Dans son ouvrage, *Essai sur la nature du commerce en général,* (1) Cantillon n'a pas abordé directement la question fiscale ; mais en posant les bases du principe protecteur, son livre s'y rattache. Ce livre a une importance considérable, puisqu'il précède celui d'Adam Smith de vingt ans.

Cantillon insiste sur trois faits de premier ordre, dont l'importance a échappé aux physiocrates. Quesnay l'a même entièrement méconnue. Le premier fait, c'est le développement des villes, c'est la tendance urbaine de la civilisation ; fait relevé aussi par Adam Smith et mis en évidence par Graslin. Le second fait, qui accuse la portée de l'esprit de Cantillon, c'est la supériorité du travail de l'artisan sur celui du laboureur. Le troisième fait, c'est l'avenir de l'industrie, fondé sur les ressources inépuisables des mines de charbon et des minerais de fer. Cantillon en conclut à la supériorité de la production industrielle sur la production agricole. La thèse de Cantillon était exactement l'inverse de la thèse des physiocrates. On ne doit pas placer l'une au-dessus de l'autre. Cantillon avait en vue l'Angleterre, les physiocrates la France. Chacune de ces thèses était vraie d'après les périodes diverses que traverse la civilisation. En Chine, en Australie, même aux États-Unis, en Russie, domine la production agricole. Dans l'Europe occidentale domine la production industrielle.

De Gournay, qui paraît avoir beaucoup goûté les ouvrages de Cantillon, avait adopté ses idées au point de vue de l'importance économique de l'industrie. Il croyait, comme l'expose en termes si clairs Turgot dans l'*Éloge de Gournay*, que « l'ouvrier qui a fabriqué une pièce d'étoffe ajoute à la « masse des richesses de l'État une richesse réelle. » En cela il se séparait nettement des physiocrates. Mais Gournay et Cantillon tirèrent de leurs doctrines des conséquences opposées. Cantillon est le chef de l'école protectionniste, Gournay

(1) Paris 1755.

le fondateur du libre-échange. La formule : Laissez faire, laissez passer, lui appartient.

Le principe de la doctrine de Cantillon, c'est que la population, qui est le fondement de la richesse et de la puissance des peuples, dépend de la conduite économique des propriétaires du sol, de la direction de leur consommation. Se pourvoient-ils au dehors, à l'étranger des produits dont ils ont besoin, ils ruinent leur pays. Ils doivent échanger les productions de leur sol contre les marchandises du crû.

Cantillon reconnaît cependant qu'un état industriel qui échange ses produits fabriqués, contre les produits agricoles étrangers, comme la Hollande à son époque, est supérieur à tout autre État, mais il n'admet pas la réciproque et dès lors il accepte les taxes élevées sur les produits fabriqués étrangers.

Gournay pensait, au contraire que le travail, sous toutes ses formes, agricole, industriel, devait être entièrement libre dans ses mouvements, entièrement affranchi de taxes, et c'est par là qu'il se rapprochait de la théorie fiscale des physiocrates tout en rejetant leur théorie économique.

Comme eux, il pensait que « si tous les impôts étaient « répartis sur les fonds (terres) les propriétaires et le « royaume y gagneraient tout ce qu'absorbent les frais de « régie, toute la consommation ou l'emploi stérile des hommes « perdus soit à percevoir l'impôt, soit à faire la contre- « bande, sans compter la prodigieuse augmentation de ri- « chesses résultant de l'augmentation du commerce. » (1)

Les idées de Cantillon sur la production agricole et le commerce se rapprochent assez de celles de Montesquieu. Comme lui il cite l'exemple des propriétaires de Pologne, qui échangaient leurs blés contre les lainages du pays. Ainsi Cantillon, qui devinait l'essor industriel de l'Angleterre, se méprenait sur son avenir commercial ; il la condamnait au régime protecteur qu'elle a dû briser.

Gournay, libre échangiste, condamnait les propriétaires à un régime fiscal qui fatalement les rivait à la protection.

(1) Eloge de Gournay par Turgot.

Contemporain des physiocrates, lié avec eux et les philosophes français, Hume est plus loin d'eux que Locke. Il se prononce nettement en faveur des taxes indirectes et des impôts de consommation. Hobbes avait déjà posé la question : *an debeant cives in publicum contribuere pro ratione eorum quæ lucrantur aut eorum quæ consumunt.* Hume combat les impôts directs comme arbitraires et destructeurs : il repousse la doctrine de la répercussion de tous les impôts sur la rente foncière, soit comme injuste, soit comme fausse. Il n'est pas éloigné de considérer les impôts modérés, comme de bons stimulants de la production ; il va jusqu'à soutenir que les impôts indirects modérés, sur les denrées de consommation, peuvent accroître l'intensité du travail, sans augmentation de salaire.

Enfin il y a lieu de signaler l'importance qu'il accorde au climat, au territoire, aux conditions géographiques sur le développement économique et les systèmes d'impôt des principaux peuples.

L'œuvre de Steuart, *Recherche des principes de l'Economie politique, Londres* 1767, a une grande importance dans l'histoire des sciences économiques. Plusieurs des sujets les plus difficiles de ces sciences, les banques, les monnaies, le crédit y sont déjà traités avec une grande supériorité. Tout le cinquième livre est consacré aux impôts. Steuart les divise en trois catégories : proportionnels ou indirects, cumulatifs ou directs et personnels.

En principe il admet la nécessité des trois catégories, tout en indiquant la justice d'une proportionnalité. Il accepte donc les impôts indirects pourvu que, par leur excès, ils n'enchérissent pas le coût de la vie des travailleurs. Par suite il est arrivé à examiner et à critiquer le système de Vauban. Il en montre les côtés impraticables. Très au courant des idées des physiocrates, il ne les a pas adoptées. Il ne considère pas les propriétaires comme des consommateurs oisifs, ni les impôts comme un stimulant. Les chapitres qu'il a consacrés à l'emploi des impôts et aux effets de la diminution ou de la suppression de certains impôts, sont remarquables. Dans la

doctrine de l'impôt stimulant, l'abolition des impôts est un malheur public. Steuart ne croit pas à ce malheur. Il prend parti contre ceux qui, au contraire, vivent de l'impôt. A ce point de vue il partage les idées de Quesnay.

La théorie de l'impôt unique produisit cependant en Angleterre un ouvrage, celui de Mathieu Decker qui proposait une taxe unique sur les consommations de luxe, de même que les physiocrates en demandaient une sur les terres.

Le livre de Decker est intitulé : *Essai sur les causes du déclin du commerce étranger de la Grande-Bretagne*, 1757. Decker se trompait sur l'état du commerce de l'Angleterre ; mais, au point de vue fiscal, son livre n'en est pas moins plein d'intérêt. D'après lui, la multiplicité des impôts, notamment des impôts indirects, était la cause principale de ce déclin du commerce étranger en Angleterre. Il est ainsi conduit à s'occuper de ces impôts et à démontrer comment les taxes de consommation ou les droits de douane excessifs ont un effet déprimant sur le commerce et sur l'industrie. Il en conclut qu'un impôt unique serait moins onéreux et pourrait rendre son élan au commerce. Decker cédait à l'influence des idées prévalant en France. Il évaluait l'ensemble des consommations du peuple anglais à 64 millions de livres ou 1600 millions, ce qui donnait pour 9 millions d'anglais, environ 177 francs par tête. C'est avec une taxe unique prélevée sur cette consommation qu'il se propose de réformer complètement le système fiscal de l'Angleterre et de rétablir le commerce. Chaque esprit a ses chimères. Il énumère avec soin tous les objets sur lesquels il faudra lever chaque année 15,289,375 livres sterl. d'impôts, vaisselles, colliers, bagues, vêtements, porcelaines, café, chocolat, etc., il complète sa liste par les célibataires.

Decker a eu une idée moins impraticable, c'est celle d'amortir la dette anglaise au moyen de billets portant intérêt, négociables par endossement et remboursables à terme fixe.

§ 2. Adam Smith.

Adam Smith n'est pas le disciple de Quesnay ; mais il a été son ami et celui de Turgot. Il a vécu dans l'intimité des physiocrates français et, sans subir leurs idées, (1) il est encore imprégné de leur atmosphère. Cependant l'Angleterre, au XVIII[e] siècle, du moins, n'a pas produit d'homme éminent qui lui appartienne plus entièrement et qui donne une idée plus complète de son génie scientifique. Et c'est la profonde marque anglaise d'Adam Smith, qui précisément l'a mis à même de saisir et de mieux combattre quelques-uns des principes des physiocrates. Le commerce qui a enrichi l'Angleterre, l'industrie qui lui a donné la prépondérance politique seraient des éléments improductifs, stériles de la production; à ce titre ils ne devraient supporter aucun impôt ; la rente foncière serait la seule richesse imposable. Adam Smith était trop grand observateur pour l'accepter. Les progrès des manufactures anglaises, la richesse de Liverpool et de Bordeaux, les ressources inattendues que le gouvernement anglais trouvait dans une population commerçante et industrielle, qui était à peine la moitié de la population française, la pénurie du gouvernement français, à la tête de la nation la plus nombreuse alors de l'Europe mais principalement agricole, offraient un contraste trop évident, et que, au surplus, nul contemporain n'a mieux saisi et même exprimé qu'Adam Smith, pour qu'il se laissât convaincre par les économistes français.

L'impôt ne doit pas amoindrir les ressources productives, les forces de renouvellement des États ; il doit donc porter sur leur revenu annuel qui se présente sous des formes diverses. Sans doute la plupart des productions du travail humain ont pour base la fertilité du sol, plus ou moins augmentée par l'activité de l'homme ; mais cette activité obtient

(1) « Avec toutes ses imperfections néanmoins, ce système est peut « être, de tout ce qu'on a encore publié sur l'économie politique, ce qui « se rapproche le plus de la vérité. »
Livre IV, chap. IX. *Richesse des nations*.

des matières premières provenant du sol, des changements, des métamorphoses qui constituent des objets nouveaux. Comment ne pas distinguer les tissus brodés ou teints de Tarare du coton recueilli par les nègres, les toiles de Lille de l'étoupe du chanvre, l'acier du minerai de fer? Aussi chaque nature de produits donne des rentes, des profits et des salaires distincts qui font entrer, dans le courant de la richesse, des éléments nouveaux, lesquels doivent concourir, comme les autres, aux charges publiques. La richesse est un fleuve formé par de nombreuses rivières.

Non seulement les éléments de la richesse sont distincts, bien que tous ces éléments aient leur principe dans la terre ; mais la rente du sol, le produit net n'est pas le seul élément de richesse provenant de la production agricole. « Le revenu « que le corps entier du peuple retire de la terre est en rai- « son, non de la rente de la terre, mais de son produit. » La rente n'est qu'un résultat fourni par des causes multiples ; le produit brut constitue en bloc, un tronc sur lequel viennent s'embrancher bien des canaux. « La totalité du produit annuel « de chaque pays, si l'on en excepte ce qui est réservé pour « les semences, est ou annuellement consommée par la masse « du peuple ou échangée contre quelque autre chose. » Ces observations, quoique trop restrictives pour les semences, sont fondamentales. Néanmoins, la matière est très délicate.

Aussi les §§ 1 et 2 du chapitre second du livre cinq exigent quelques explications. Adam Smith examine d'abord : § 1, les impôts sur les rentes des terres ; puis § 2, les impôs sur le produit des terres.

En ce qui est des impôts sur les rentes des terres, Adam Smith fait remarquer qu'ils peuvent être fixes ou variables ; qu'en Angleterre, ils sont fixes et invariables, et que par suite ils ne découragent pas la culture ; mais que les physiocrates ont proposé un impôt sur le revenu des terres, *qui suivrait toutes les variations du revenu.* Ceci n'est pas entièrement exact. Les physiocrates acceptaient des époques de révision du partage, mais très éloignées. En général, ils étaient favorables à la fixité de l'impôt. Il est clair, en effet, qu'un impôt

variable sur la rente foncière décourage la culture. Mais il n'en reste pas moins difficile d'accepter que l'impôt sur la rente foncière soit immuable, car tout changeant dans l'État, les besoins comme les ressources, l'impôt doit croître avec le taux de la rente elle-même. Or ce taux s'élève sensiblement. La rente foncière n'est pas immuable. Par contre, elle peut baisser, même disparaître. En ce cas, on ne peut rien lui demander.

Les physiocrates n'avaient pas suffisamment distingué, et Adam Smith ne l'a pas toujours fait lui-même, l'impôt foncier portant sur cette part du revenu qui constitue la rente du propriétaire, c'est-à-dire la rémunération annuelle de son droit, et l'impôt foncier portant sur le revenu annuel du propriétaire. La distinction est subtile et délicate. Adam Smith se prononce pour l'invariabilité dans l'impôt sur la rente (land-tax). Les physiocrates n'avaient pas fait cette distinction. Aussi n'admettaient-ils pas l'invariabilité de l'impôt, tout en en restreignant trop la variabilité. En Angleterre, le land-tax est invariable, c'est l'impôt sur la rente du propriétaire, mais l'income-tax, portant sur son revenu, varie. Faut-il reconnaître à l'impôt sur la rente foncière, ce caractère immuable? Je ne le pense pas. La rente foncière s'élève elle-même et dès lors elle peut, selon les temps, supporter une part plus grande d'impôt. La situation de l'Irlande le prouve. Mais elle peut diminuer, s'amoindrir; l'impôt doit subir la même variation. Au surplus, quand le propriétaire est atteint dans sa rente foncière, que fait-il? Il déguerpit, comme en Italie de nos jours, comme sous l'empire romain.

En ce qui est des impôts sur le produit brut des terres, les observations comparatives d'Adam Smith sont très précieuses, mais encore incomplètes. En effet, Adam Smith admet que si l'impôt est fixe et payable en argent, il devient, en ce cas, une rente foncière. En apparence, cela est vrai et de là les abus commis au Bengale par l'Angleterre; mais la distinction fondamentale reste la même. Ainsi, en Chine, où l'impôt foncier est immuable et très modéré, on peut considérer qu'il n'existe qu'un impôt sur la rente foncière. C'est l'un des

exemples les plus favorables aux physiocrates. D'où la prospérité agricole et le calme de la société chinoise. D'où l'extrême misère des populations auxquelles, sous une forme ou sous une autre, on arrache tous les moyens d'épargne. Au contraire, au Bengale et en Égypte, où l'impôt est variable et très élevé, on peut affirmer qu'il y existe à la fois un impôt sur la rente foncière et un impôt sur le revenu du propriétaire.

En France, l'impôt foncier a un autre caractère, parce que s'il est sans cesse surélevé par les centimes additionnels, c'est-à-dire dans le taux de l'impôt, le revenu, fondement de l'impôt, est invariable depuis longtemps.

Le type de l'impôt variable sur le revenu était la dîme ecclésiastique ; c'était la dîme proposée par Vauban. Cet impôt se prélevait en nature et sans frais. Il n'était pas arbitraire; au contraire, la *taille* était arbitraire, elle variait, non d'après le revenu brut comme la dîme, mais d'après les besoins du Roi.

En somme, il faut reconnaître que toutes les fois que le propriétaire est soumis à des révisions quotidiennes de son revenu, par des taxes payables en argent ou en nature, sa destinée est misérable (c'était le cas pour la taille en France) et que certaines révisions de l'impôt, pour la rente ou pour le revenu, soit en plus, soit en moins, sont nécessaires ; mais qu'elles ne peuvent s'opérer qu'avec des institutions libres. C'est un des points où l'impôt touche directement, comme Bodin et Montesquieu l'ont si bien compris, à la forme des gouvernements et à la direction politique des sociétés.

Adam Smith, du vivant même de Turgot, rejette donc le système fiscal des physiocrates, combat les idées de Vauban comme contraires à la production, critique le système financier de la France comme le plus défectueux de l'Europe, ce qui était exact, montre toute la supériorité du système d'impôt de l'Angleterre, et enfin, dans le chapitre second du cinquième livre de son immortel ouvrage, jette les véritables fondements de la théorie moderne de l'impôt.

Adam Smith n'a traité nulle part de l'influence des insti-

tutions libres sur les systèmes d'impôt et sur la nécessité du consentement Mais quand Adam Smith écrivait, il y avait six siècles que l'impôt était voté librement en Angleterre et plus d'un siècle que ce droit traditionnel avait été maintenu, fortifié par une longue révolution. Adam Smith n'a pas eu, comme Locke, à défendre un droit qui n'était plus en question.

La production est le fondement de tout système d'impôt. La terre, les profits, les salaires, éléments de la production, doivent donc fournir chacun leur quote-part. La quote-part des éléments divers doit être établie, selon quatre règles dont la principale est la proportion entre la contribution et les facultés des contribuables. Si la rente est principalement atteinte, la culture du sol sera découragée ; si les profits sont frappés particulièrement, les capitaux se renouvelleront moins vite ; si des taxes, ou trop nombreuses ou excessives, grèvent les denrées alimentaires, le coût de la vie sera trop élevé pour les ouvriers dont les salaires ne sont pas entièrement déterminés par le prix de la subsistance. Adam Smith relève ici une des erreurs les plus graves du système protectionniste et se rapproche des idées des physiocrates. Les protectionnistes et avec eux beaucoup d'hommes politiques, même contemporains, admettent que le salaire hausse, au fur et à mesure que les subsistances sont surenchéries par les impôts de consommation. « Les salaires ne suivent pas les « fluctuations du prix des denrées ; les variations dans le prix « du travail ne correspondent point, quant aux lieux et aux « temps, à celles du prix des denrées ; elles ont lieu, bien « souvent, dans des directions tout à fait opposées » (1). Il ajoute, livre IV, chap. 2 : « Les impôts sur les choses néces- « saires à la vie ont sur le sort du peuple à peu près le même « effet qu'un sol ingrat ou un mauvais climat. »

Par suite les taxes de consommation doivent être limitées aux objets qui ne sont pas strictement nécessaires à l'alimentation des populations ou à leur hygiène. A ce sujet, Adam Smith fait remarquer que de son temps le sel, le cuir, le savon

(1) Livre II, chap. VIII, *Richesse des nations.*

et la chandelle étaient les seules choses nécessaires à la vie frappées d'un impôt en Angleterre. Au contraire il signale, avec raison, le nombre d'impôts, généraux ou spéciaux, qui, dans presque tous les États de l'Europe, notamment en Italie, en Espagne et en France, frappaient la subsistance du peuple. Dans cette subsistance, il refuse de placer les liqueurs alcooliques, celles fermentées, et même la bière et le vin. « Un « homme, dit-il, de quelque classe qu'il soit, peut s'abstenir « totalement de ces liqueurs, sans s'exposer pour cela au « moindre reproche. La nature n'en a pas fait des choses né- « cessaires au soutien de la vie. La bière et l'ale, par « exemple, dans la Grande-Bretagne, et le vin, même dans « les pays vignobles, je les appelle des choses de luxe » (1). Eh! bien, il n'en est plus de même aujourd'hui. La bière, en Angleterre, le vin, en France, sont devenus des choses nécessaires au soutien de la vie. La drèche a été récemment exemptée de tout impôt ; les droits sur le vin ont été diminués d'un tiers en France. Il faut reconnaître dans ce double fait la preuve que, par suite du développement de l'aisance en Angleterre et en France, la bière et le vin qui, du temps d'Adam Smith, étaient, pour un esprit aussi éclairé, des choses de luxe, sont devenus, un siècle plus tard, des choses nécessaires.

A cet égard, Adam Smith se sépare plus nettement des physiocrates qu'en ce qui concerne même le produit net et l'impôt territorial. Il saisit mieux les conditions d'indépendance et de responsabilité de l'ouvrier ou du salarié dans la civilisation actuelle. C'est ce qui le porte à insister sur l'obligation de respecter le nécessaire de l'homme et de dégrever d'impôts tous les objets qui y sont compris; non que l'ouvrier doive être affranchi de taxes, mais ces taxes ne porteront pas, sur les subsistances nécessaires à la vie, selon les époques.

Le salaire de l'ouvrier est déjà suffisant pour porter une part d'impôt, mais une part légère. Il n'est réglé ni seulement par la concurrence ni seulement par le coût de la vie,

(1) Livre V, chap. II.

mais par ces deux influences réunies ; partant, il faut alléger le plus possible le coût de la vie.

Le coût de la vie varie, selon deux étalons ; ou le prix des subsistances, en entendant par subsistance tout ce qui est indispensable à l'existence ; ou la qualité et la quantité des produits qui, selon le développement de la civilisation, doivent entrer dans le nécessaire de l'homme. De ces deux règles, qui rendent très délicates les comparaisons entre les salaires et la condition des ouvriers à des époques différentes, la seconde est celle qui a pénétré le plus tard dans le courant économique, puisqu'Adam Smith indiquait, sans réserves, les limites du nécessaire de la vie. Dans les pays en décadence, le mouvement est en sens inverse, les limites du nécessaire se resserrent au lieu de s'étendre.

J'ai rapporté plus haut l'opinion de Richelieu, de Voltaire, sur les résultats de ce qu'on appelait, en France, au XVIII[e] siècle, l'aisance du peuple. Cette opinion régnait dans toutes les classes supérieures et même dans le milieu de la bourgeoisie. Il fallut un siècle d'efforts à Vauban, Montesquieu, Rousseau, Turgot pour la modifier. Elle est à peine entrée, un siècle plus tard, dans le courant des idées que personne ne conteste.

Au temps d'Adam Smith, elle était acceptée, à peu près, en Angleterre. C'est un des faits qui attestent le mieux la grande supériorité de l'Angleterre sur la France au siècle dernier, car le premier fondement de la force des États c'est la prospérité des classes qui vivent du travail, et le principe de cette prospérité, c'est le respect par l'impôt du nécessaire de l'homme, aussi largement calculé que possible.

Ces idées, ces doctrines forment encore le fond des discussions sociales contemporaines.

Le caractère essentiel de l'œuvre d'Adam Smith, c'est par la précision des faits et la pénétration de l'analyse, de donner lieu à d'incessantes comparaisons entre l'époque où il a vécu, les temps qui l'ont précédé et ceux qui l'ont suivi. De là le puissant intérêt du livre sur la *Richesse des nations* au point de vue de l'histoire économique de la civilisation. Ce ne

sont pas les affirmations dogmatiques, quelquefois les considérations *à priori* supérieures des physiocrates, mais c'est la permanente démonstration des principes de l'économie politique par les faits eux-mêmes, présentés avec abondance et expliqués avec une rare sagacité.

En définitive, toutes les réformes accomplies par les diverses nations civilisées dans leurs systèmes d'impôt se trouvent, en principe, dans Adam Smith. Quand on lit le chapitre spécial qu'il y a consacré, il semble qu'on parcourt un écrit contemporain. Déjà le fondement de l'impôt sur le revenu se reconnaît dans les impôts sur les profits, parmi lesquels Adam Smith classe la taxe foncière en Angleterre. Quant aux impôts sur la rente des terres, les loyers des maisons, les successions, les revenus des capitaux mobiliers, sur les hypothèques, sur les denrées ou objets de consommation, sur les salaires, douanes, taxes de capitation, enregistrement, timbre, nous les retrouvons, tels qu'Adam Smith les a connus, tels qu'il les a discutés, dans la plupart des systèmes financiers des États contemporains.

A ce point de vue, il est supérieur à tous les économistes de son temps et à la plupart de ceux qui l'ont suivi. Mieux que tous, il a saisi ce qu'il y avait d'immuable et de fatal dans les impôts et laissé entrevoir les limites que les gouvernements, à cet égard, ne pouvaient franchir. Il ne s'est permis en quelque sorte qu'une seule fantaisie fiscale personnelle, c'est l'aveu qu'une légère progression pourrait être légitime dans l'assiette de l'impôt. C'était aussi l'avis de Montesquieu. Même sur ce point, ses idées ont été en partie réalisées, sinon directement du moins indirectement, par l'income-tax, sans parler des taxes nettement progressives de quelques cantons suisses.

Plus on relit la *Richesse des nations*, plus il semble qu'on soit le contemporain de celui qui l'a écrite. C'est la différence capitale entre tous les ouvrages des économistes français au XVIIIe siècle, et Adam Smith. On se sent séparé par tout un monde des idées de Vauban, de Boisguillebert, de Quesnay.

Il n'y a pas de questions financières, de questions économiques sur lesquelles on ne puisse consulter avec fruit Adam Smith. Ce sont les mêmes problèmes, les mêmes discussions, presque les mêmes formules.

C'est que, sous l'influence de causes particulières, telles que l'exploitation des mines de charbon, les progrès de l'industrie mécanique, la colonisation des États-Unis, la conquête de l'Inde, il s'est opéré, en Angleterre, au xviii[e] siècle, un changement économique profond, changement dont Adam Smith a été le témoin et l'interprète, de même que les physiocrates ont correspondu au mouvement agricole de la France au xviii[e] siècle. La société anglaise est devenue, avant tout, industrielle; la France est restée essentiellement agricole, même dans la première partie de notre siècle. (1) La Révolution et l'Empire ont également favorisé la réaction agricole. Puis le mouvement industriel a également pris en France le dessus. La direction économique de presque toute l'Europe est actuellement industrielle. De là entre le livre d'Adam Smith et cette direction une corrélation intime.

Il en est une autre à indiquer. Adam Smith s'est montré très favorable à la liberté commerciale. Il a très nettement établi que l'Angleterre en était arrivée au point où la liberté entière des échanges était la condition même du développement de la production. C'est une nouvelle cause de rapprochement entre lui et les physiocrates. Toutefois ils ne se sont pas prononcés pour la liberté des échanges, en vertu des mêmes principes. Les physiocrates faisaient de cette liberté le complément de leur système fiscal. Enchaînant les propriétaires à la glèbe de l'impôt ils leur donnaient pour compensation de leur servitude la liberté de disposer de leurs produits. Adam Smith, n'a pas fait dépendre la liberté des échanges d'un système fiscal *a priori*; elle résultait pour lui,

(1) Michelet dit, tome XVI, p. 204, mille autre théorie (que celle des économistes) n'eut répondu aux besoins du moment, de cette France encore agricole, où les manufactures étaient fort secondaires, où il fallait à tout prix défricher, augmenter la culture du seul aliment de la population d'alors.

comme pour Gournay, de la nature même des choses, et surtout de l'obligation de ne pas grever de taxes les subsistances nécessaires à la vie. Très sympathiques aux progrès des classes laborieuses, les physiocrates les croyaient asservies par les règles fatales du salaire ; ils s'occupaient d'affranchir les propriétaires, sur qui tout retombait, mais nullement d'affranchir les ouvriers dont la condition était censée immuable. Adam Smith proclamait la liberté des échanges comme une loi supérieure de la production, comme une nécessité des besoins de la consommation et repoussait par suite les taxes de consommation soit parce qu'elles amoindrissaient cette liberté, soit parce qu'elles surélevaient le coût de la vie, sans récupération certaine pour les classes laborieuses.

Aussi la *Richesse des nations* exerça-t-elle, dès son apparition, une influence décisive en Angleterre, notamment sur Pitt. La première édition de l'ouvrage est de 1776. Or Pitt est arrivé au pouvoir en 1783. La carrière politique de Pitt se partage en deux périodes, celle pendant laquelle il entreprend, de 1783 à 1793, de rétablir les finances et le crédit de l'Angleterre, rudement éprouvés par la guerre de l'Indépendance des États-Unis et la lutte contre la France. Ces deux périodes, la première surtout, sont extrêmement intéressantes à connaître au point de vue du système fiscal de l'Angleterre, comme de l'influence d'Adam Smith.

§ 3. — Les réformes de Pitt.

La guerre de l'Indépendance avait augmenté la dette de l'Angleterre de 90 millions de L , sans compter une dette flottante de 33 millions, ensemble 123 millions de L. ou 3,175 millions de francs. En 1786, l'ensemble de la dette s'élevait à 239 millions de L. ou près de six milliards. La monarchie française, avec un territoire plus grand des deux cinquièmes que les îles britanniques et une population de 26 millions d'habitants au lieu de 16 millions, allait sombrer devant un déficit bien moindre. Mais il faut suivre la politique adoptée par Pitt, sous l'inspiration des idées d'Adam Smith.

Avant tout raffermir le crédit en consolidant une dette flottante dangereuse. La dette flottante a été l'occasion de la convocation des États-généraux en France. En outre Pitt crée la caisse d'amortissement afin de soutenir le cours de la rente. Il réalise les vues et les projets de Price.

Le crédit reconstitué, il faut créer des ressources. Pitt opère, comme Robert Peel devait opérer 60 ans plus tard. Il ouvre les ports anglais ; il signe un traité de commerce avec la France ; il abaisse les droits de douanes de 50 0/0 afin de stimuler la production et de combattre la contrebande. De 1786 à 1792, les recettes ordinaires s'élèvent de 15,500,000 à 17 millions de L. Pitt pratique la politique de la paix et de la liberté. Cette période est la plus belle partie de sa carrière. Survient la guerre contre la France. Pitt ne s'y est pas préparé ; il ne l'a pas recherchée ; il a voulu sincèrement y mettre un terme. Voyons comment il l'a soutenue. En dehors des emprunts, qui sont la condition de toutes les guerres, il s'adressa à l'impôt sous deux formes. D'une part, il offrit aux propriétaires le rachat de la land tax, de l'autre il organisa l'income-tax.

Le rachat de la Land-tax a été très contesté et avec raison. L'idée de se libérer d'un impôt annuel, nécessaire perpétuellement à l'État, est une tentation dangereuse à offrir aux propriétaires : mais c'est une idée qui correspondait assez bien à la théorie d'Adam Smith sur la rente foncière et au partage primordial de Turgot.

Quant à l'income-tax, ce n'était pas, en Angleterre, une innovation complète ; c'était cependant, telle que Pitt l'organisa, une innovation réelle, rentrant, au surplus, dans les dixièmes et les vingtièmes pratiqués en France, pendant tout le XVIIIe siècle. D'après les évaluations faites en 1798 l'ensemble des revenus de la nation était évalué à 124 millions de livres sterling, savoir :

Revenus fonciers...	25.000.000	L. commerce.....	35.000.000
Profits des fermiers.	19.000.000	Industrie et arts.	10.000.000
Loyers des maisons.	5.000.000	Rentes	15.000.000
Dîmes	5.000.000	Diverses.......	7.000.000
Mines et canaux....	3.000.000		
	57.000.000		67.000.000

Au budget de 1799, les anciennes taxes représentaient 18,296,000 liv.s.; l'income-tax 7,500,000 liv.et d'autres taxes 7,700,000 liv. s. Il y avait un déficit de 45,000,000 de livres. L'emprunt y fit face, jusqu'en 1815. Dans la 5e édition du livre de Sinclair (p. 505) on peut suivre déjà les effets des impôts, des emprunts, exigés par la politique à outrance de Pitt. Sinclair les indique lui-même, peut-être avec une certaine exagération, mais ils étaient déjà accablants avant la paix d'Amiens. Déjà la guerre avait coûté 8 milliards, sans compensation. Sans doute beaucoup de riches capitalistes étrangers avaient contribué à avancer cet énorme capital, confiants dans les forces de l'Angleterre qui réunissait ainsi contre la France tous les capitaux disponibles ; mais il fallait multiplier les impôts et surcharger la vie du pauvre pour payer les semestres des rentiers.

Le système économique de l'Angleterre fut par suite changé ; les lois protectionnistes remplacèrent les tendances libérales et l'Angleterre entra dans la voie économique qui provoqua la crise que, 50 ans plus tard, Robert Peel et Cobden purent conjurer.

Toutefois cette crise n'aboutit pas, malgré sa gravité, à la situation de la France en 1715 et en 1799. D'où est provenue cette différence ? Uniquement de ce que la nature du gouvernement, les institutions politiques, le système fiscal de l'Angleterre, loin d'accabler la production, comme Louis XIV ou de l'anéantir comme la Convention, permettaient l'application des principes qui avaient été établis par Adam Smith, comme le fondement de l'Économie politique, la liberté du travail, la sécurité de la propriété, le respect des droits et des engagements, l'égalité des impôts, le ménagement du contribuable, la puissance du crédit.

IV. L'administration financière de l'Angleterre à la fin du XVIIIe siècle.

Il existe entre la situation financière et fiscale de l'Angleterre et celle de la France, au moment où éclata la Révolu-

tion, au moment où va s'engager entre ces deux peuples une grande lutte, un contraste complet. J'ai montré que pendant tout le XVIIIe siècle, malgré les efforts de Machault et de Turgot, l'état financier et le régime fiscal de la France n'avaient cessé d'empirer. Il n'en avait pas été de même pour l'Angleterre, malgré les deux guerres soutenues contre la France et la guerre de l'Indépendance. On peut s'en rendre compte par l'ouvrage de Sinclair, Londres 1785. *History of the public revenue of the British empire.* Le livre seul de Bailly, publié en 1830, peut être comparé à celui de Sinclair. La première partie comprend l'histoire du revenu public en Angleterre jusqu'à Guillaume III. Sinclair présente le tableau complet des revenus de toute sorte de l'État et celui des dettes publiques depuis 1232, sous les divers gouvernements qui se sont succédé depuis l'époque saxonne jusqu'en 1688. On peut suivre l'histoire complète du régime fiscal pendant huit siècles et celui du régime financier pendant quatre siècles. Chaque époque saxonne, normande, angevine, Tudors, Stuarts, République, Restauration, est caractérisée par des modifications dans le système fiscal ; néanmoins les mêmes impôts et le même principe dominent. Le principe, c'est que, aucun impôt ne peut être levé sans le consentement de la nation et que le souverain doit faire face à ses dépenses avec les droits féodaux et les revenus des domaines. Des subsides annuels, notamment sur les marchandises exportées, sont alloués selon les circonstances, mais le souverain ne peut ni établir ni lever aucun impôt. C'est le principe fondamental de la grandeur de l'Angleterre ; c'est le principe qui a prévalu contre Jean-sans-Terre et contre les Stuarts.

Sous Henri VIII, le revenu permanent ne dépassait pas 800,000 liv. ni 590,000 sous Elisabeth. Il s'éleva à 900,000 livres, sous Charles Ier et à 1,868,000 liv. ; sous Cromwell, il ne dépassait pas 2,000,000 sous Jacques II ; soit 50 millions de livres-franc. La dette publique s'élevait en 1688 à 664,265 l. s.

A partir de Guillaume III, tout change et l'Angleterre déploie, sous l'influence financière des hollandais, une puissance de ressources inattendue. Le revenu public s'élève à :

Guillaume III.........	3.805.000 l. st.
Anne.................	5.695.000
Georges I.............	6.762.000
Georges II............	8.522.000
Georges III...........	15.572.000

Les sommes mises par la nation, à la disposition de son gouvernement forment :

Sous Guillaume III. 1689.	Impôts..........	58.698.688 l.s.
	Emprunts........	13.348.680
		72.047.368
Sous Anne. 1715. — Impôts.	Douanes.........	15.113.811
	Accises..........	20.359.311
	Land-tax........	21.285.209
	Divers...........	5.261.346
	Ensemble........	61.719.677
	Emprunts........	59.833.154
	Total..........	121.552.331
Sous Georges I. — Impôts, 1715-1728	Douanes.........	25.632.985
	Accises..........	30.421.451
	Land-tax........	18.470.022
	Timbre..........	1.675.609
	Divers...........	4.802.000
	Ensemble........	81.002.067
	Emprunts........	2.832.093
	Total..........	84.832.160
Sous Georges II. — Impôts. 1715-1728	Douanes.........	49.838.854
	Accises..........	93.947.167
	Timbre..........	4.377.957
	Land-tax........	49.453.313
	Divers...........	19.800.000
	Ensemble........	217.427.291
	Emprunts........	59.132.472
	Total..........	276.559.763
Sous Georges III. 1760-1788.	Impôts..........	307.807.507
	Emprunts.......	142.233.818
	Ensemble........	450.041.325

Ce qui frappe le plus dans ces chiffres, c'est d'abord qu'on les ait conservés. Il serait impossible de faire, pour la France, des relevés aussi exacts des recettes d'impôts et des recettes d'emprunts. Ce fait seul atteste la supériorité du gouverne-

ment et des institutions de l'Angleterre, non seulement au XVIIIe siècle, mais dès le XVIIe siècle. En France, ce n'est que, sous le ministère de Colbert, qu'il a pu être tenu une comptabilité régulière; avant Turgot et après Turgot, même avec Necker, cette régularité était imparfaite.

La seconde remarque, c'est le degré de simplicité atteint par le budget anglais dès le commencement du XVIIIe siècle. Sous Guillaume III, il existait encore neuf sortes d'impôt; sous Anne, il n'en existe plus que quatre sortes, et cinq sous ses successeurs. Il faut comparer ces budgets à l'incroyable chaos du budget de Necker, qui cependant eut l'initiative du premier budget public.

La différence des institutions est vraiment saisissante.

Enfin la troisième remarque c'est l'établissement du crédit public de l'Angleterre sur des bases solides et ses prodigieuses ressources. De Guillaume III à 1785 le montant du service annuel des intérêts de la dette suivit la progression suivante :

Guillaume III...........	1.310.942 l. s.
Anne....................	3.351.358
Georges Ier..............	2.217.551
Georges II (1748)........	3.061.004
Georges III (1762).......	4.840.821
Georges IV..............	9.143.007

Et, dans toute cette période, pas de visa, pas de banqueroute, pas de réduction d'arrérages, pas de conversion en rente viagère, aucun des moyens devant lesquels la Royauté française n'a jamais reculé.

Sinclair, après avoir fait ressortir combien cette situation était plus favorable que celle de la France, recommande en prévision d'évènements imprévus : 1° une augmentation de la Land-tax; 2° l'établissement d'un impôt général sur le revenu. Au contraire, il signale la nécessité de renoncer aux taxes de consommation sur le charbon, le sel et les objets de luxe. Il est hostile aux impôts indirects.

A côté de Sinclair, il faut signaler un mémoire que

Grenville publia en 1768 sur l'administration des finances de l'Angleterre. Grenville avait été chancelier de l'échiquier *de 1763 à 1765*. Il tint à rendre compte au public de son administration. Grenville est le père de William Grenville, l'un des plus implacables ennemis de la France, l'ami et le partner de Pitt.

Le compte-rendu de Grenville peut être comparé à celui de Necker. Ce sont deux œuvres du même genre, seulement Grenville est le ministre d'un État prospère, Necker celui d'un État en désarroi. Grenville passe en revue tout le mécanisme fiscal de l'Angleterre ; c'est un traité complet des impôts. Il ne propose aucune réforme. Son but est de faire connaître le système fiscal de l'Angleterre, tel qu'il fonctionne. Grenville reconnaît cependant, comme Adam Smith, comme Sinclair, que le système est excessif et que de nouveaux impôts ne peuvent guère être demandés au peuple anglais. Il les passe tous en revue, indique leur origine et leur rendement. Il précise les distinctions fondamentales ; — I. les domaines, comprenant : 1° la première année des revenus de l'Église ; 2° les amendes et frais de justice ; 3° les redevances des mines ; 4° les bris et épaves ; 5° les tutelles des imbéciles ; 6° les biens de la couronne. — II. Les subsides annuels consistant dans la taxe sur les terres depuis 1692, et le droit sur la drêche — III. Les taxes perpétuelles, comprenant les douanes, les accises, le sel, le timbre, la taxe sur les portes et fenêtres, les voitures, les cartes.

Du temps de Grenville, l'accise frappait tous les objets de consommation, sans exception (bière, vin, poiré, tabac, sucre, viande, alcool, café, thé, étoffes de soie).

Grenville examine trois points qui sont encore d'un intérêt actuel : 1° l'établissement d'un impôt sur les assurances, cette taxe est en plein exercice, et d'une taxe sur l'exportation du charbon ; cette taxe a longtemps existé ; 2° la nécessité d'organiser un amortissement sérieux de la dette. Il répondait ainsi à une préoccupation de tous les esprits en Angleterre, en France, et même en Europe. De là les mesures prises par Pitt et exécutées par le fils de Grenville ; 3° la nécessité

de lever des impôts sur les colonies, notamment sur les colonies d'Amérique.

Cette partie de son mémoire n'a plus qu'un intérêt rétrospectif au point de vue américain ; mais les questions coloniales sont appelées à reprendre leur entière importance.

Ce mémoire peut être recommandé comme un manuel, un *vade mecum*, à tous les ministres des finances. Entre Grenville et Terray, qui étaient contemporains, il y avait un abîme; cet abîme peut servir de mesure à ce qu'était la France à la fin du XVIIIe siècle.

On voit combien il faut apporter de prudence dans les appréciations sur les services que Richelieu et Louis XIV ont rendus à la France. En fait, ils ont engagé la nation et le gouvernement dans une voie contraire à la tradition, tandis que le peuple anglais n'a pas permis aux Stuarts d'en sortir. Les conséquences de ces deux politiques ont été considérables ; elles sont encore d'un grand poids dans la condition actuelle des deux peuples. Les cinquante années d'influence prépondérante de la France, de 1630 à 1680, ont été suivies d'une longue décadence qui n'a trouvé son issue que dans une révolution dont on ignore si le terme est arrivé.

Michelet, dans la préface de son *Histoire de France au* XVIIIe *siècle*, a insisté sur ces différences. Elles sont, en effet, de la plus haute importance. Elle proviennent *de l'avance* considérable que les peuples ou États protestants avaient prise au XVIIe siècle sur les États catholiques. Elles sont l'un des faits qui accusent le mieux l'influence que les idées religieuses exercent sur l'organisation économique des nations. Le retard de la France, au point de vue du crédit et du système fiscal, a été l'une des causes de sa décadence, comme l'avance de l'Angleterre l'une des causes de sa prépondérance au XVIIIe siècle.

Lorsque s'est engagée, entre la France et l'Europe, soudoyée par l'Angleterre, la lutte qui a duré vingt-trois ans, les forces de la France paraissaient hors d'état de soutenir une pareille lutte, puisque la France, l'Autriche et la Russie n'avaient pu résister à la Prusse et à l'Angleterre, dans la guerre de Sept ans.

Tout en faisant très large la part aux évènements militaires, surtout au génie militaire supérieur de Napoléon, les ressources de la France étaient considérables, soit en hommes, soit en capitaux. Ces ressources provenaient d'une révolution qui avait exalté les esprits, d'une réforme fiscale profonde qui avait augmenté les forces de la production et de la masse des biens nationaux. Si les conditions et la pratique du crédit avaient été connues et avaient pu être respectées alors, en France, comme elles l'étaient en Angleterre, la puissance de résistance de la France eût été presque illimitée ; c'est que des éléments nouveaux étaient entrés dans la société française. De là la différence entre la guerre de la succession d'Espagne, qui laissa la France victorieuse mais accablée, et les guerres de la Révolution, qui laissèrent la France vaincue mais pleine de ressources. Pitt ne paraît pas s'être rendu compte de ce changement de conditions économiques. D'où ses mécomptes, ses chagrins, sa mort.

Et encore est-il très légitime de se demander si le génie militaire de Napoléon n'a pas été pour la France une force négative et si ses extravagances n'ont pas été, malgré ses victoires, la seule cause de notre défaite.

CHAPITRE QUATRIÈME

DES THÉORIES SUR L'IMPOT EN ALLEMAGNE PENDANT LE XVIIe SIÈCLE

Le mouvement de la Réforme eut en Allemagne son contrecoup dans les matières économiques, et particulièrement dans tout ce qui se rattachait aux théories fiscales. C'est ce qui résulte du beau livre de M. Roscher: Geschichte der nationalœkonomik in Deutschland. (1) Ainsi, M. Roscher montre l'influence qu'eut en Allemagne le livre de Bodin, qu'il considère, avec raison, comme l'une des œuvres les plus importantes du xvie siècle.

Sous cette influence, les écrivains financiers allemands du xviie siècle, Obrecht, Bornitz, Besold, Klock et Pufendorff, insistent spécialement :

1° Sur la nécessité du consentement de l'impôt ;

2° Sur l'exemption des choses nécessaires à la vie et sur celle des personnes ;

3° Sur la diminution des inégalités en matière d'impôts, monopoles et privilèges ;

4° Sur la préférence à donner aux impôts indirects (*vectigalia*), sur les impôts directs (*tributa*) ;

5° Sur le principe que l'impôt n'est dû que par le revenu (*fructusredditus*), le capital ne devant pas être atteint.

Pendant le xviiie siècle, Vauban et les physiocrates ont exercé une grande influence sur les théories des écrivains allemands ; mais l'opinion a surtout obéi à la puissante direction de Frédéric II. La Prusse a été, de bonne heure, considérée comme l'État protestant par excellence, comme l'État modèle.

(1) *Histoire de l'Économie politique en Allemagne.* Munich, 1874

Bien que philosophe et poëte, grand administrateur et, au besoin, économiste, Frédéric était l'homme du XVIIIe siècle le moins susceptible de subir les idées de Montesquieu et de Quesnay. Il n'admettait l'idéologie, *das Plusmacherei*, que dans ses soupers. Il se considérait cependant comme l'économiste de l'Etat ; mais ses guerres incessantes et coûteuses l'obligèrent, de bonne heure, à se procurer des ressources, sans tarir le fonds, et à gérer en bon père de famille les revenus de l'État. A ce point de vue, sa supériorité sur Louis XIV et tous les souverains du XVIIIe siècle est immense. Elle explique ses grands succès avec de si petits moyens.

Trois idées principales ont présidé à l'administration financière de Frédéric II et dirigé son action fiscale. Elles ont régi la Prusse jusque dans ces dernières années :

1° L'impôt foncier est le fondement principal des ressources de l'Etat ; il doit être modéré, afin de ménager les cultivateurs « qui sont les vrais pères nourriciers de la société » ; il doit être réparti d'après la nature des terres, ce qui le conduisit à la confection d'un cadastre, un siècle avant la France ;

2° L'impôt indirect sur les denrées de consommation nécessaires à la vie élève le prix des subsistances et, par suite, retombe principalement sur les classes pour lesquelles la question de subsistance est pénible ; en conséquence, l'impôt sur le blé et autres céréales fut supprimé en 1769 ;

3° Les denrées de consommation de luxe peuvent, au contraire, être largement taxées et même monopolisées. Le tabac et le café furent monopolisés, ce qui exigea des mesures très rigoureuses, contraires aux mœurs allemandes.

Pendant que Frédéric II accomplissait ces réformes et dotait la Prusse d'un système fiscal dont Mirabeau a constaté lui-même, dans son meilleur ouvrage, (pour ce qui provient de lui), la supériorité sur tous les États contemporains, sauf l'Angleterre ; Conring, Seckendorf, Justi et Sonnenfels propageaient, généralement sans les comprendre, mais en les critiquant, les théories des physiocrates (1).

(1) Sur l'histoire des théories fiscales en Allemagne au XVIIIe siècle voir Lang : *Historische Entwickelung der deutschen Steuer verfassung.*

L'idée d'exiger des propriétaires fonciers la totalité des charges de l'Etat, au nom d'une théorie d'un médecin de Louis XV, aurait mis Frédéric II en fureur. Mais l'Allemagne a toujours joui d'une grande liberté intellectuelle : les ouvrages des philosophes et des économistes français étaient accueillis, traduits et commentés partout, Justi et Sonnenfels maintinrent la tradition théorique de la préférence à donner aux impôts indirects et se prononcèrent contre tout impôt unique, comme aboutissant nécessairement à l'impôt sur le capital.

En général, la littérature fiscale de l'Allemagne à cette époque présente un caractère plus pratique, une connaissance plus vraie des faits économiques, sinon dans leurs lois spéculatives générales, du moins dans leur application détaillée que beaucoup d'écrivains français ; cela provient de la division fédéraliste de l'Allemagne au XVIIIe siècle et du grand nombre de ses administrations locales.

Comme aujourd'hui, et malgré les économistes, les Allemands préféraient l'impôt direct, susceptible d'un contrôle sérieux, à l'impôt indirect. Les taxes de consommation sur les denrées de nécessité ou de luxe leur étaient et leur sont encore antipathiques. Ces préférences provenaient du caractère national de l'Allemand, de la nature du sol et du climat, bien moins riches en produits variés que les États du midi de l'Europe. Par suite, l'impôt sur le revenu (Einkommen steuer) dut prévaloir sur l'impôt indirect, atteignant les objets de consommation.

La Prusse essaie aujourd'hui, sous l'action puissante de M. de Bismarck, de réagir contre ces préférences, et, tout en conservant les taxes directes, d'étendre les ressources de l'Allemagne au point de vue fiscal par des taxes sur la plupart des denrées ou objets de consommation. Il est certain que la masse des populations oppose à ces tendances une sorte de résistance passive dont il sera très difficile d'avoir raison. C'est ce qui s'est produit notamment à l'occasion de l'impôt sur le tabac. Le gouvernement prussien n'a pu faire prévaloir ses idées. La pipe est une sorte de fétiche pour l'Allemand ;

chaque soir, il n'y a pas de bon Allemand, fût-il millionnaire, qui ne se rende à la brasserie et n'y exhibe sa pipe. Il n'aime pas à rêver que son argent s'échappe en fumée. Les mœurs, comme le climat, le territoire, sont un facteur permanent du système d'impôt.

La préférence donnée en Allemagne aux impôts directs fut favorable à la liberté commerciale. Les essais d'établir de nouveaux impôts indirects que j'aurai à signaler au XIX[e] siècle, pour l'Allemagne, y ont coïncidé avec une direction économique protectionniste. Il y a une évidente solidarité entre les systèmes fiscaux et les systèmes économiques. Cette solidarité s'est révélée, en France, après les réformes de Colbert et après les lois fiscales de l'Assemblée nationale en 1871.

CHAPITRE CINQUIÈME

DES THÉORIES SUR L'IMPOT EN ITALIE PENDANT LE XVIIIe SIÈCLE

En Italie, comme en France, le XVIIIe siècle est une époque de rénovation intellectuelle. Le mouvement des esprits prépare l'œuvre qui doit être faite dans le siècle suivant. Dans ce travail de rénovation, l'économie politique tînt une grande place avec Filangieri, Genovesi, Beccaria, Galiani et le comte Verri. Mais, de ces esprits distingués, le comte Verri et Filangieri sont les seuls qui ont traité directement de la matière des impôts. C'est le contemporain de tous les philosophes, de tous les économistes français. Né en 1728, sa carrière appartient tout entière au XVIIIe siècle.

Les doctrines du comte Verri se trouvent exposées dans deux ouvrages d'un grand mérite, surtout au point de vue de la netteté comme de la fermeté des doctrines : *Economie politique et Méditations sur l'Economie politique*, l'un et l'autre traduits en français. Au courant des idées physiocratiques, Verri en fait un judicieux triage. La science a confirmé en grande partie ses choix ; mais la politique est loin d'avoir pu suivre encore ses conseils.

J'ai indiqué, dans le premier livre, quels étaient les systèmes d'impôt de l'Italie pendant le XVIIIe siècle. Ce qui caractérisait, avant tout, ces systèmes, c'était le plus déplorable excès des taxes de consommation. Les populations étaient littéralement écrasées sous le poids des impôts au moyen desquels elles étaient pressurées, comme dans le pressoi de Rabelais, par les détestables gouvernements, legs de la

domination espagnole et autrichienne. Le comte Verri faisait partie de cette aristocratie italienne qui, témoin de tous les malheurs de l'Italie, devait tant faire et a tant fait pour les réparer. Ses doctrines, quoique assujetties à une forme essentiellement scientifique, avec une grande sobriété d'expressions, et sans allusion à son temps, sont en rapport direct avec la situation de l'Italie au XVIII[e] siècle. Aussi sont-elles présentées sous forme d'axiômes, de manière à les incruster en quelque sorte dans l'esprit du lecteur :

1° Le tribut ne doit jamais tomber sur les classes pauvres;

2° Il doit être supporté par les propriétaires fonciers, ruraux ou urbains, les capitalistes et les marchands;

3° Les capitalistes peuvent être momentanément laissés de côté à raison de la difficulté de connaître leur situation réelle ;

4° Il faut éviter les impôts coûteux à percevoir ou qui découragent les progrès de l'industrie; ces impôts sont aussi redoutables que la stérilité du sol;

5° Les impôts sur les consommations peuvent être destructifs de la production, car on ne produit que pour les consommateurs, qui sont les véritables tributaires;

Verri s'est ainsi séparé des physiocrates sur des points essentiels ; il a reconnu :

1° Que l'impôt devait suivre les diverses formes de la richesse ;

2° Que l'industrie et le commerce étaient productifs de richesse ;

3° Que le capital prenait et était appelé à prendre d'autres formes, ce que nous voyons se réaliser tous les jours sous nos yeux.

Mais il a été plus loin encore, il a très nettement repoussé l'idée que l'impôt impliquait une copropriété quelconque entre le propriétaire et le souverain. L'impôt est une charge de la propriété ; mais cette charge peut être remplacée par d'autres. En effet, il y a de grands États, notamment la Russie et les États-Unis, où l'État ne perçoit aucun impôt foncier direct. Même aujourd'hui, un siècle après Verri, plusieurs écono-

mistes se rallient encore à cette erreur de la copropriété de l'État.

D'ailleurs, l'Italie est un des pays où la confusion de l'impôt et de la rente a eu les plus funestes conséquences. Aussi le comte Verri la repoussait-il. L'état misérable de plusieurs provinces de l'Italie méridionale est dû à cette confusion. La crainte d'avoir à payer des accroissements d'impôt est une des causes de l'état traditionnel d'abandon de la culture par les propriétaires et les métayers. « Dans ces conditions, l'u-« nique souci du grand propriétaire est de tirer un revenu « fixe de ses domaines, sans avoir à s'en occuper autrement « que pour toucher la rente. Surtout il tient à n'avoir aucune « avance coûteuse à faire (c'est ce que disait Quesnay) pour « l'amélioration de propriétés auxquelles il ne s'intéresse au-« cunement. C'est là ce qui le fait s'en tenir à un système « d'exploitation qui donne la prédominance au pâturage sur « la culture, qui laisse la plus grande partie de la terre en « friche et perpétue la dépopulation des campagnes....

« Quant au paysan, ce n'est le plus souvent qu'un simple « ouvrier agricole, plongé dans la plus dure pauvreté, vivant « misérablement au jour le jour, sans qu'un salaire trop « minime lui permette d'espérer d'améliorer sa condition par « l'épargne. Ou bien par le fait attaché à la glèbe, ou bien « habitué à une vie nomade qui exerce sur lui une influence « démoralisante, c'est à peine s'il possède ses instruments « de travail, et pour ainsi dire jamais il n'est propriétaire de « la demeure insalubre et insuffisante qu'il occupe dans les « bourgs infects où la longue insécurité du pays l'a condamné « à s'entasser...

« Si le paysan s'élève à la condition de métayer, sa pos-« session est essentiellement précaire et chaque année à des « époques que la coutume a déterminées, le propriétaire « peut exercer contre lui un pouvoir d'éviction sans recours. « C'est le régime aggravé de l'Irlande » (1).

Ces réflexions indiquent les résultats; mais la cause est

(1) Lenormant, *La grande grèce*. Tome I, p. 174-179.

comme dérobée. La cause, M. de Laveleye l'a tout simplement mise à nu :

« Tout le monde me parle des énormes impôts qui pèsent « sur la propriété foncière. Ils s'élèvent à 30, à 40, parfois à « 50 0/0 du revenu, et, comme on n'a pas encore pu établir « de péréquation cadastrale entre les différentes parties de « l'Italie, il en résulte une grande inégalité des charges » (1).

Des axiomes du comte Verri, celui auquel il tient le plus et qui lui fait le plus d'honneur, c'est le premier : le tribut ne doit pas tomber sur les classes pauvres. En cela il marchait d'accord avec l'école française ; mais, comme elle, il devançait les temps.

Quand l'impôt revêt le caractère destructeur signalé par Quesnay, l'État est menacé à sa base ; le travail découragé n'entretient plus la production. C'est la pensée exprimée par Verri. Cette pensée a fait de grands progrès dans les esprits ; elle inspire aujourd'hui les gouvernements clairvoyants ; elle a été réalisée par Robert Peel, en Angleterre ; elle aura son jour en France comme en Italie. L'impôt sur la mouture vient d'y être aboli.

L'excès des impôts indirects a eu pour l Italie un autre résultat ; elle l'a conduite à abandonner le régime économique de la liberté commerciale pour se rapprocher du régime prohibitif, contraire cependant à ses intérêts agricoles, base de sa prospérité. C'est l'observation que j'ai faite plus haut par rapport à l'Allemagne.

Telle est la tendance des ouvrages économiques de Galiani. Le développement industriel de l'Angleterre, l'ancienne prospérité manufacturière de Florence, les traditions de l'école mercantile dont il est le plus brillant écrivain, les idées de Cantillon, dont il connaissait les ouvrages, lui avaient fait attacher non sans fondement, une grande importance à la production industrielle. Il avait pu montrer l'influence que l'industrie peut exercer sur l'agriculture. Mais tous les peuples ne sont pas appelés, par les conditions de territoire,

(1) *Lettres sur l'Italie*, 161.

de climat, de race et bien d'autres, à jouer le même rôle dans l'industrie, surtout lorsque, comme en Italie, ils trouvent les plus belles ressources dans les productions agricoles. Ce sont les considérations que Quesnay, Montesquieu et Condillac ont fait valoir avec une grande sagacité. C'est ce dont le comte Verri s'était mieux rendu compte que Galliani, quant à l'Italie et ce qui était vrai même pour la France. Les peuples qui vivent de l'agriculture, ayant besoin d'échanger leurs produits agricoles, ne peuvent supporter, sans de lourdes pertes dans les échanges, des impôts indirects trop lourds, sans s'appauvrir. C'est un point que les physiocrates ont complètement dégagé et qui reste acquis. Le comte Verri avait donc mieux apprécié que Galiani la véritable condition de l'Italie et de la plupart des États de l'Europe au XVIIIe siècle.

Genovesi et Beccaria n'ont pas traité directement les questions fiscales. Dans ses *Lezzione di Economica* (1869) Genovesi s'attache surtout à l'économie domestique, aux principes qui doivent régner dans la famille. C'est le fondement, l'élément primaire de la science. Il démontre que le travail libre et l'économie sont la base de toute richesse.

Beccaria est entré plus à fond dans les détails de l'économie politique même ; *Economia publica* : population, agriculture, système de culture, crédic public, changes, monnaies, mais il a laissé de côté la question des impôts.

Il n'en a pas été de même de Filangieri. Une partie notable de la *Scienza de la legislatione* est employée à la question de l'impôt.

Filangieri a été l'esprit le plus considérable de l'Italie au XVIIIe siècle. Ses ouvrages ont eu en Italie une influence durable. C'est l'un des réformateurs de la société italienne ; ses livres ont été appréciés et traduits dans toute l'Europe. Benjamin Constant a publié une traduction, avec commentaire, de la science de la législation.

Avant tout Filangieri, comme Montesquieu, se prononce contre les abus des dépenses des gouvernements et contre les excès des armées permanentes. Mais le XIXe siècle a enchéri encore, à cet égard, sur le XVIIIe.

La fortune de chaque citoyen doit déterminer la portion qu'il est obligé de fournir à la société à raison des avantages qu'il en retire. Telle est la règle unique de répartition. Mais qu'elle en sera la mesure!

Filangieri se range à l'opinion des physiocrates. Il accepte la théorie du produit net et l'impôt unique sur les terres. L'avantage de cet impôt, selon Filangieri, c'est que le peuple lui-même pourra faire les perceptions. Plus de vexations, plus de fraudes, plus d'injustices. Sur les fonds affermés, le bail fera foi ; sur les autres, il sera facile d'obtenir des évaluations contrôlées. D'ailleurs l'impôt devra être perçu en argent, la dîme en nature étant trop lourde pour les fonds inférieurs.

Mais le grand avantage de l'impôt unique c'est de permettre l'abolition de tous les impôts indirects. Filangieri est à leur égard plus radical que le comte Verri. Il signale les abus auxquels les impôts indirects donnent lieu dans toute l'Europe. Il leur attribue, avec raison, la décadence de l'Espagne.

« Ils sont intolérables pour une partie de la nation, parce « que l'indigent n'en étant pas exempt, il est obligé de re- « trancher de sa propre subsistance la portion qu'on le force « de donner. S'il a besoin chaque jour de trois pains pour « vivre, il en sacrifie un à l'impôt et vivra, s'il le peut, avec « les deux autres. Quelle injustice exécrable ! Avant qu'il « existât dans le monde un seul code de lois, l'homme avait « le droit de subsister. L'a-t-il perdu par l'établissement des « lois ? Forcer le peuple à payer les produits de la terre plus « qu'il ne peut ou qu'il ne doit les acheter, c'est les lui ravir; « c'est le condamner à l'indigence, à l'oisiveté, au déses- « poir. Voilà les effets des impôts sur les consommations des « denrées nécessaires à la vie. »

Filangieri condamne donc les droits sur l'importation, sur l'exportation, sur la circulation des marchandises. C'est la réfutation complète de Galiani. Toutes ces restrictions gênent le travail, le commerce, la liberté et restreignent les consommations en essayant d'établir des prix arbitraires. Toutefois Filangieri admet des droits modérés sur les denrées non nécessaires à la vie.

Néanmoins les idées de Filangieri ont paru excessives à Benjamin Constant. Il a donc entrepris une réfutation dans les termes des doctrines de l'économiste italien. Benjamin Constant personnifie le libéralisme bourgeois qui est issu de la Révolution, libéralisme égoïste et à courtes vues, dont Voltaire et Diderot ont donné la formule d'idéal social et politique.

Benjamin Constant commentant Filangieri est un tournoi économique assez rare. Nous avons là un moyen d'apprécier ce qu'est devenu, en France, sous le régime censitaire, le grand mouvement de réformes fiscales du XVIII[e] siècle.

Benjamin Constant rejette d'abord l'impôt territorial unique, parce que tous les impôts et toutes les charges sociales ne retombent pas sur les terres. Le danger de cet impôt serait d'accabler l'agriculture et de laisser une partie du sol en friche. Cette première partie de la discussion de Benjamin Constant est solide ; mais Benjamin Constant ne s'en est pas tenu là. Les dangers de l'impôt territorial unique lui ont fait perdre de vue les revenus importants du sol, le monopole de la terre et les bénéfices de la rente. Aussi il déclare tolérer seulement l'impôt foncier pour donner la préférence aux impôts indirects ; c'est la théorie de M. Thiers, c'est la théorie qui a prévalu en 1871. En définitive, s'écrie Benjamin Constant, les impôts de consommation ne sont payés que par ceux qui consomment. C'est un pacte de famine. En Italie Verri et Filangieri ont connu ce pacte de famine. Benjamin Constant et tous les protectionnistes l'acceptaient pour la France. Plus le pain sera cher, plus le salaire sera haut. Heureux les peuples qui savent payer le pain cher! Sauf les vexations, les fraudes, les frais, les ennuis des impôts de consommation, Benjamin Constant aurait envié le maccinato aux italiens. Mais, lui disait probablement quelque ange gardien, mais quelle sera la garantie du pauvre, de celui qui n'a que trois pains pour lui et pour sa famille? La garantie répondait Benjamin Constant d'accord avec les vieux constitutionnels à 200 francs d'impôt, la garantie, ce serait les 250.000 électeurs censitaires qui nomment le parlement, et le parlement lui-même.

Voilà ce qu'est devenu, sous l'opposition libérale, le courant réformateur du XVIIIe siècle ; mais je ne prends avec elle qu'un à-compte.

Les idées de Verri et de Filangieri n'ont pas encore pénétré assez à fond dans le mouvement de réformes de l'Italie pour amener un changement radical. Toutefois l'impôt du maccinato (taxe sur la mouture des céréales), a été aboli en 1883. C'est un grand progrès, qu'il faudrait compléter par une réforme sévère des taxes d'octroi. Ces taxes accablent la population urbaine de l'Italie qui est très nombreuse et, en général, pauvre. Il faut voir à Rome, à Naples, l'entassement des familles dans ces petites boutiques où l'on travaille peu ; mais où l'on mange encore moins.

CHAPITRE SIXIÈME

DES THÉORIES SUR L'IMPOT EN ESPAGNE PENDANT LE XVIIIe SIÈCLE

Dans l'histoire économique de l'Espagne le xviii[e] siècle occupe une place importante et particulière. Ce n'est pas seulement, comme en France et en Italie, de réformes théoriques, de débats spéculatifs qu'il s'agit. Sous l'influence des descendants de Louis XIV, mieux inspirés en Espagne que dans leur propre patrie, il se produit un mouvement de réformes pratiques qui se prolonge de 1700 à 1788, c'est-à-dire pendant tout le xviii[e] siècle, sous les règnes de Philippe V, de Ferdinand VI et de Charles III. Orry, Squillace, Campomanès, Aranda, Florida Blanca sont les ministres qui accomplissent ces réformes et qui rendent à l'Espagne la vitalité économique, éteinte à peu près chez elle par l'expulsion des Maures et des Juifs, les habitudes d'une guerre de sept siècles, les émigrations en Amérique, les guerres du xvi[e] et du xvii[e] siècles, l'afflux des métaux précieux, les théories de l'ascétisme et les pratiques de l'Inquisition.

Toutefois ces réformes n'ont pas été précédées d'un mouvement général des esprits, d'un changement dans les idées. Elles ont un caractère royal, administratif. La nation s'y prête sans y croire. Le produit des impôts est successivement porté de 8 millions de francs sous Charles II à 40 sous Philippe V, à 96 sous Ferdinand VI, à 178 sous Charles III ; des routes s'ouvrent de tous côtés ; des canaux, des ports sont creusés, une marine est rendue à l'Espagne ; l'Espagne impose la paix et le respect de sa navigation marchande aux Etats barbares-

ques; la population augmente de 3,500,000 âmes dans le courant du siècle ; un projet général d'impôt est même préparé ; un cadastre général est en partie dressé ; 150 volumes sont terminés ; les revenus fonciers sont constatés : 90 millions de francs ceux du clergé, 706 millions ceux des particuliers ; un grand élan est donné ; à la veille de 1789 tout semble prêt pour une rénovation complète ; mais c'est un corps sans âme ; aussi, Charles III, moins grand mais plus éclairé que Frédéric II, plus désintéressé, nature plus humaine et plus noble, a pour successeur Charles IV qui laisse tout tomber et livre encore l'âme de l'Espagne au bon vouloir des inquisiteurs.

Ce n'est pas que cet ensemble de réformes pratiques n'ait été précédé ou accompagné d'un mouvement théorique, mais ce mouvement ne s'est pas étendu. Il n'a exercé d'influence qu'entre quelques esprits d'élite.

Au premier rang il faut placer parmi eux Campomanès, comme l'inspirateur, comme l'esprit qui a tout préparé. Mais Campomanès, préoccupé de tout ce qu'il y avait à faire en Espagne, a surtout traité les sujets d'éducation et d'instruction dans ses deux grands ouvrages : (*Éducation et Industrie populaire*), envisageant l'éducation et l'instruction au point de vue économique. Il s'est, en effet, produit en Espagne, pendant les XVIe et XVIIe siècles, et même au XVIIIe, ce fait remarquable, signalé par Campomanès, l'extinction des connaissances traditionnelles des professions industrielles. Non seulement la médecine, la chirurgie, mais les professions diverses du bâtiment et toutes celles qui concourent à la production agricole étaient en pleine décadence. La lecture des ouvrages de Campomanès est, à ce point de vue, très importante. On ne trouve, dans aucun livre une explication plus complète de la fonction économique des diverses branches de la petite industrie et du rôle qu'elles remplissent, non seulement dans la production mais dans le développement ou l'ensemble de la civilisation d'un peuple. Sous l'influence de diverses causes que Buckle a indiquées et étudiées, avec sa sagacité habituelle, les professions de boulanger, de serrurier, de maçon, de charpentier, de maréchal-ferrant avaient été abandonnées ; les ouvriers s'étaient refusé à faire des apprentis, à transmettre la

connaissance des professions usuelles (1). Campomanès a composé, en partie, son livre pour encourager, pour faciliter le retour des ouvriers à leurs anciens travaux, pour mettre au courant les générations nouvelles des procédés dont elles avaient comme oublié le maniement. Les idées démocratiques, les théories socialistes pourraient, dans quelques États, produire les mêmes résultats que les idées religieuses et mystiques de l'Espagne au xviie siècle ; elles pourraient compromettre ainsi l'un des éléments essentiels de la civilisation contemporaine (2).

Par suite Campomanès n'a pas traité aussi à fond les questions d'impôt ; il reconnait combien les impôts indirects accablent la production agricole ; c'est sous sa direction que s'effectua l'opération du cadastre ; mais remplissant les fonctions de grand fiscal d'Espagne, il s'est placé avant tout, comme Aranda et Florida Blanca, sur le terrain des réformes pratiques.

Les deux hommes qui représentent en Espagne, à cette époque, les discussions théoriques sur l'impôt, sont Jovellanos et son ami le français Cabarrus. L'un et l'autre appartiennent à la seconde partie du xviiie siècle.

Dans son célèbre ouvrage : *Cartas sobre-los obstaculos* 1785, Cabarrus signale :

1° L'énormité des impôts indirects en Espagne.

2° La nécessité urgente de les réduire.

3° Les effets désastreux du monopole de certaines denrées alimentaires.

4° Les inconvénients de toute nature de l'alcavala y cientos.

Dans *sa Sociedad economica*, Jovellanos reprend les mêmes questions, mais il y ajoute la théorie du nécessaire, l'affran-

(1) *Civilisation en Angleterre.* Tome IV.

(2) L'un des faits les plus sérieux, les mieux établis de l'enquête économique faite en 1884, par les soins de la Chambres des députés, c'est la tendance formelle des ouvriers à ne plus faire d'apprentis : si ce fait persistait, il aurait pour conséquence la ruine de la petite industrie en France, qui entretient plus de 4 millions d'ouvriers.

chissement des denrées qui servent à l'alimentation immédiate du peuple.

Le livre de Forbonnais, *Considérations sur les finances de l'Espagne*, appartient à une époque antérieure (1753). Ce livre, très intéressant au point de vue des théories fiscales d'un administrateur aussi compétent que Forbonnais, est loin de donner une idée réelle de la situation fiscale de l'Espagne. Forbonnais, comme la plupart des personnes qui ont appartenu au fisc, est très favorable aux impôts indirects. Il ne paraît pas s'être rendu compte qu'au XVIIIe siècle, il n'existait pour ainsi dire en Espagne que des impôts indirects qui réduisaient la masse de la population à une misère sans espoir au profit d'un clergé fanatique ou d'une noblesse dégradée. Reconnaissant, fait exact, que l'ouvrier paie difficilement un impôt fixe et facilement un impôt incertain, il accepte sans hésiter l'impôt sur la mouture, l'impôt sur le grain. De là son opinion que la décadence de l'Espagne ne provient pas des impôts qui grèvent les objets nécessaires à la vie, mais des guerres, des dettes publiques et des traitants.

Forbonnais était dominé par les faits dont il était témoin en France. En Espagne, les guerres, les dettes et les traitants ont été moins redoutables qu'en France ; par contre les impôts indirects y ont été plus terribles, parce qu'il n'y avait qu'eux, et que le travail portait tout le poids. Par suite il se découragea complètement.

Forbonnais accepte et indique comme compensation les asiles de charité, les couvents et les hospices ; c'est sa condamnation sans appel.

D'ailleurs les autres problèmes fiscaux soulevés en France, en Angleterre, en Italie, la théorie de l'impôt unique sur la rente foncière, l'impôt direct sur la production agricole et industrielle, présentaient bien moins d'intérêt en Espagne où n'existait pas d'impôt direct foncier.

Il faut ne pas oublier que, jusqu'alors, les impôts en Espagne, directs ou indirects, acquittés, il est vrai, par toutes les classes, ne portaient que sur les objets de consommation : c'est ce qui donne tant de valeur aux efforts et aux ouvrages de

Campomanès, Jovellanos et Cabarrus. Pour eux l'idée de l'impôt direct foncier était déjà toute une révolution, puisque, de temps immémorial, la terre espagnole ne devait rien et ne payait rien.

La contribution territoriale est l'œuvre, en Espagne, du XIXe siècle.

Mais il ne faudrait pas croire que la semence jetée en Espagne par l'influence française et les hommes du XVIIIe siècle ait été perdue. Elle a mis beaucoup de temps à germer parce que l'abaissement de l'Espagne et son épuisement avaient été profonds, la levée a eu lieu depuis ; l'Espagne devra toujours une grande reconnaissance aux hommes d'État qui ont préparé son relèvement.

CHAPITRE SEPTIEME

DES THÉORIES SUR L'IMPOT EN HOLLANDE PENDANT LE XVIIIe SIÈCLE

La décadence de la Hollande, qui prit, au XVIIIe siècle, un caractère si accusé, qui surprit tant d'esprits, avait déjà été signalée par Locke, à la fin du XVIIe siècle. Les évènements politiques obligèrent Locke à demander asile à la Hollande. Il reconnut bientôt que les bénéfices de l'activité économique du pays ne répondaient plus aux charges qu'il supportait. Il constata lui même que, dans plusieurs provinces, les propriétaires, ainsi que les paysans et ouvriers, étaient dans une grande gêne, que souvent l'impôt enlevait au propriétaire le quart ou la moitié de son revenu.

Un siècle après Locke, Sinclair donnait, à la suite de son livre sur les finances de l'Angleterre (1) le relevé de tous les impôts que supportait la Hollande. Il en énumère trente-un. Son but, en reproduisant ces documents, est de montrer les dangers de l'excès des impôts indirects.

Ces dangers ont été indiqués par deux écrivains qui ont consacré deux ouvrages intéressants aux réformes fiscales du système d'impôt de la Hollande. — *Le commerce de la Hollande*, par Accarias de Sérionne, 1765, et *la Richesse de la Hollande*, par de Luzac, 1778. Ces deux économistes signalent l'un et l'autre l'excès des impôts et surtout des impôts indirects comme l'une des causes principales de la décadence de la Hollande. Accarias de Sérionne, qui écrivait dix ans

(1) Ces documents ne se trouvent que dans la première édition.

avant de Luzac, donne la même liste de droits que Sinclair. Il dénonce également les abus du crédit, le poids accablant d'une dette d'un milliard de florins. Il attribue à l'excès des impôts la diminution de la production industrielle et la misère des classes laborieuses, par suite de l'élévation générale du coût de la vie. Dès lors il ne saurait exister qu'un remède, c'est de diminuer les droits ; c'est d'essayer d'une politique économique nouvelle ; c'est, soit en supprimant certaines taxes, soit en amoindrissant leur taux, de provoquer une reprise de la consommation et, par cette reprise, un retour, un nouvel élan de production ; c'est surtout de renoncer aux droits protecteurs exagérés. En effet, les taxes intérieures excessives avaient peu à peu conduit la Hollande à appliquer des taxes excessives aux marchandises étrangères. Elle avait changé, sous l'influence des nécessités fiscales, son système économique. Du libre échange elle avait passé à la prohibition.

C'est exactement ce qui s'est produit en Angleterre pendant les guerres de la Révolution. Les excès d'une politique à outrance obligèrent le gouvernement à imposer au pays un ensemble de taxes qui entraînèrent d'elles-mêmes un développement inouï du système protecteur, lequel, en épuisant les ressources des classes ouvrières par l'élévation du prix des subsistances et du coût de la vie, limitèrent fatalement la consommation et, par suite, la production. L'Angleterre ne vit le retour de la prospérité qu'en brisant le cercle prohibitif, qu'en provoquant une reprise d'activité, qu'en abaissant le prix des subsistances et le coût de la vie par l'abolition ou la diminution des taxes de consommation ou d'importation.

Ainsi se vérifiaient ou devaient se vérifier les idées que Boisguillebert et les physiocrates avaient développées en France et qui constituent l'un des fondements de l'économie politique. La richesse des États a pour principe l'aisance du peuple, la consommation des masses. Si des impôts sur la consommation elle-même ou sur l'importation des marchandises étrangères similaires viennent élever le prix des subsistances qui font l'élément principal de cette consommation, le

coût de la vie s'élève, le peuple amoindrit sa consommation et, par suite, la production diminue elle-même.

Le livre de M. de Luzac, qui fit en Europe, quand il parut, une grande impression, car ce livre était la démonstration éclatante des axiomes d'une science, pour ainsi dire, nouvelle, pose très nettement, très clairement les bases du problème que la Hollande avait à résoudre, que l'Angleterre a si heureusement résolu et qui s'impose aujourd'hui à la France.

M. de Luzac montre combien a été grande au XVIIIe siècle la décadence de la Hollande ; il établit, en outre, que les causes de cette décadence remontent, au plus tard, à la seconde moitié du XVIe siècle. Il l'attribue à quatre causes : les impôts, les abus du crédit, les guerres et la concurrence étrangère. La France se trouve actuellement sous l'empire des mêmes causes. Impôts, emprunts, guerres, concurrence, elle a à faire face aux mêmes causes. C'est pour cela que l'exemple de la Hollande doit avoir pour elle tant d'importance (1).

Dès le milieu du XVIIe siècle, la cherté de la vie et la cherté de la main d'œuvre étaient extrêmes en Hollande, par suite la gêne très grande. En 1583, on avait établi sur le blé une taxe de 6 florins ; en 1636, cette taxe était portée, sur la même quantité, à 63 florins. En 1659, on exigea un deux centième denier de tous les revenus ; 18 ans plus tard, on exigeait six deux-centièmes deniers.

De Luzac se demande donc ce qu'il y a à faire ? Comment améliorer cette situation ? (2) Il ne trouve et ne signale qu'un moyen, qu'il développe avec beaucoup de talent et de soin, c'est un changement de politique fiscale, c'est d'abaisser tous les droits qui portent sur la consommation du peuple, c'est de revenir, par une révision complète des tarifs des douanes, à la liberté commerciale, fondement du commerce et de la prospérité de la Hollande. Il montre no-

(1) On trouve dans l'ouvrage de Decker, le tableau de l'emprunt progressif sur le revenu en Hollande : un revenu de 700 fl. payait 8 florins ; 800 fl., 12 ; 2000 fl., 32 ; 4000 fl., 75 ; 6000 fl., 140 ; 10,000 fl., 250 ; 11,000 fl., 300.

(2) *Richesse de la Hollande*, tome I, page 295.

tamment comment les excès des droits sur le sucre ont causé la ruine de l'industrie sucrière en Hollande : car les questions qui nous occupent aujourd'hui ne datent pas d'hier. Il demande aussi la diminution des droits de timbre : il accepte, au contraire, le maintien d'un droit de 30 0/0 sur les successions collatérales.

Enfin il demande que l'Etat renonce aux expédients financiers et aux coups de finances.

M. de Luzac est un esprit très éclairé ; c'est un témoin compétent. Il confirme entièrement les vues de Boisguillebert, de Turgot et de Montesquieu.

La richesse de la Hollande a été l'un des thèmes favoris des économistes au siècle dernier. Déjà cette richesse était très amoindrie. Selon Jean de Witt elle l'était déjà à la fin du XVIe siècle. Cantillon qui se montrait favorable aux taxes de protection faisait exception pour la Hollande, parce que le territoire même du pays, ne pouvait suffire à nourrir sa population.

Cantillon prévoyait-il qu'un siècle plus tard l'Angleterre serait exactement dans la même situation que la Hollande et qu'elle devrait fatalement renoncer, comme la Hollande, aux taxes de protection ?

Telle est, telle sera, à coup sûr, dans un siècle, la condition économique d'un État dont le territoire est aussi considérable que la France.

Pour ces États, qui ont à alimenter des populations, sans cesse croissantes en nombre et en aisance, les quantités des subsistances nécessaires prennent des proportions telles qu'aucune agriculture, quelque puissante qu'elle soit, ne peut y suffire. Elever, dans ces conditions, le coût de la vie, c'est exactement limiter la population. Mais l'accroissement de population est, d'autre part, essentiel au maintien de l'équilibre des États. A ce point de vue encore les impôts indirects excessifs peuvent exercer une influence destructive sur la vie des peuples.

CHAPITRE HUITIÈME

TENDANCES GÉNÉRALES DU MOUVEMENT DES THÉORIES FISCALES AU XVIIIe SIÈCLE

Dans la direction de tous les États européens se manifeste pour la première fois, au XVIIIe siècle, l'influence d'une science nouvelle : l'économie politique. À toute époque, depuis les premières tribus sauvages jusqu'aux plus vastes empires, les faits économiques ont exercé leur action, et, selon le degré de civilisation auquel les peuples principaux se sont élevés, cette action a pu être remarquée, étudiée, mise à profit ; mais, à de très rares exceptions près, comme quelques historiens grecs, comme certains esprits initiateurs tels que Machiavel et Bodin, Davenant et Locke, les faits d'ordre économique, en dehors de leur correspondance avec les faits d'ordre politique, n'avaient pas été groupés et soumis, comme pour d'autres sciences, à une méthode scientifique ; ils n'avaient pas été présentés comme formant une science particulière qui imposait ses axiomes aux peuples comme aux individus.

Le mouvement des théories fiscales au XVIIIe siècle est donc avant tout caractérisé par ce fait que c'est un mouvement scientifique. « Il paraîtrait, a dit Adam Smith, que l'état de « santé du corps humain contient en soi-même quelque prin- « cipe inconnu de conservation, tendant à prévenir ou à cor- « riger, à beaucoup d'égards, les mauvais effets d'un régime « même très vicieux. M. Quesnay, qui était lui-même méde- « cin, et médecin très spéculatif, paraît s'être formé la même « idée du corps politique, et s'être figuré qu'il ne pourrait « fleurir et prospérer que sous un certain régime précis, le

« régime exact de la parfaite liberté et de la parfaite jus-
« tice » (1). C'est l'indication et la démonstration de ce régime précis qui sont d'ordre scientifique ; aussi Blanqui a-t-il ajouté : « Quesnay a eu la priorité d'un système *quel*
« *qu'il fût*, et nous ne craignons pas de dire que ses erreurs
« mêmes ont été utiles au progrès de la science, en appelant
« sur les questions sociales l'attention et parfois l'enthou-
« siasme de son siècle » (2).

Sans doute, l'économie politique s'est modifiée depuis Quesnay, depuis Adam Smith ; mais il en est ainsi de toutes les sciences. La chimie s'est bien modifiée depuis Lavoisier, la paléontologie depuis Cuvier. Elle ne s'en est pas moins constituée et elle n'en a pas moins pris place parmi les sciences, à partir du XVIII[e] siècle.

Ce fait a coïncidé avec deux autres : d'une part la réaction décisive contre l'ordre politique et économique qui s'était formé en Europe sous l'influence de la féodalité ; d'autre part, le développement du commerce maritime et colonial, et les progrès extraordinaires de l'industrie par suite de l'exploitation des mines de houille et la découverte de la machine à vapeur.

Voilà, dans l'ordre économique, les trois faits saillants, les trois mobiles au XVIII[e] siècle. Leur influence a été d'autant plus considérable que, dans tous les États, le XVIII[e] siècle a été marqué par un mouvement intellectuel qui prédisposait tous les esprits aux études spéculatives. De là la diversité, l'importance, la popularité des théories fiscales au XVIII[e] siècle. La réaction contre l'ancien régime devait aboutir à des modifications fiscales sérieuses, car la société féodale était, au plus haut degré, un organisme social, un organisme économique, réalisant certains progrès, offrant certaines garanties, mais essentiellement fondé sur l'inégalité des origines, des conditions et des droits; de même le développement commercial, colonial, industriel devait provoquer d'autres modi-

(1) La *Richesse des nations*, livre IV, chap. IX.

(2) *Vie d'Adam Smith*, par Blanqui.

fications dans un milieu si mal agencé pour lui convenir que la société féodale ; enfin dès qu'une science nouvelle s'était formée, science ayant pour aliment les faits économiques, leur action, leur classement méthodique, leur répercussion dans le domaine politique ou social, cette science avait évidemment pour première condition de rechercher si les organisations fiscales qu'elle rencontrait devant elle, correspondaient aux principes scientifiques.

Les résultats de cette triple enquête ont été la condamnation de l'ancien régime (1).

Mais ici il faut bien s'entendre. D'un côté, l'ancien régime n'a pas abouti, en Europe, aux mêmes excès dans tous les États. Les États germaniques, qui ont eu le bonheur de ne pas subir les influences délétères de la conquête romaine, n'ont pas eu à supporter les mêmes institutions que la France. L'Espagne y a elle-même échappé par suite de la lutte contre la conquête arabe. Même la condition de l'Italie a été plus favorable que celle de la France, grâce à la période républicaine des villes italiennes du XI[e] au XV[e] siècle. C'est en France que l'ancien régime a produit la forme la plus accusée et la plus funeste D'un autre côté, il n'y a pas de régime économique, il n'y a pas de régime fiscal où la tradition du passé, où les influences permanentes du sol, du climat, de la race, de la religion, de la civilisation ne maintiennent leur action. Aussi ce n'est pas seulement à raison de la différence des origines historiques que la France et l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie n'ont pas le même système fiscal, c'est à raison de la différence de leurs conditions économiques.

Une fois la part faite à ces différences, il y a lieu de reconnaître, dans le mouvement des théories fiscales au XVIII[e] siècle, trois tendances très accusées :

1° Dans tous les États, sans exception, se produit un mou-

(1) « Les impôts, en général, sont détestablement assis en Europe, « dans cette belle partie du monde qui se targue de ses lumières, la « finance se débat dans une inextricable confusion sans qu'aucun prin- « cipe raisonnable paraisse y guider les administrateurs. » — Mirabeau, *Monarchie prussienne*.

vement en faveur de l'allègement des charges qui pèsent sur les classes laborieuses. C'est une tendance à peu près générale qui aboutit au rachat des droits féodaux et à la conversion des impôts indirects en impôts directs. L'Angleterre est en tête de ce premier mouvement ; l'Allemagne vient après elle.

En France, Boisguillebert, Vauban, Rousseau s'y sont associés.

2° Sous la direction des économistes et des philosophes français, qui devancent Adam Smith de plus d'un quart de siècle, une doctrine nouvelle, générale, scientifique se propage en Europe. D'après cette doctrine, tous les impôts retombent sur les propriétaires des terres, par suite de la fatalité de la répercussion ; le meilleur système d'impôt, c'est l'impôt direct. Ce système présente l'avantage de dégrever les classes laborieuses des taxes frappant les objets indispensables à la vie et de correspondre ainsi à la première tendance. En outre, il est favorable à la renaissance politique qui caractérise aussi le XVIIIe siècle. Les propriétaires pourront contrôler l'impôt ; ils auront une garantie contre l'autocratie gouvernementale.

C'est le système des physiocrates.

En regard de cette doctrine, s'en présente une autre. L'impôt doit porter sur les diverses formes de la richesse. La richesse n'a pas la terre pour unique fondement. Le travail revêt des formes multiples. D'où les impôts sur la rente, les profits, les salaires.

C'est le système d'Adam Smith.

3° Enfin la troisième tendance est essentiellement politique. Telles institutions, tels impôts. C'est celle qui est représentée par Bodin, Locke, Fénelon, Montesquieu, Voltaire. C'est la tendance historique, traditionnelle ; c'est la plus hostile à la monarchie, à l'ancien régime tout entier. Les économistes, cédant à l'ardeur des premiers temps d'une science nouvelle, pensaient que la méthode scientifique suffisait pour doter les États d'une bonne organisation fiscale. Ils acceptaient même le despotisme ; ils repoussaient les contre-

forces. Ils citaient à l'appui de leurs préférences la Chine ; ils semblaient admettre que les faits économiques imposent leur action de la même manière aux diverses formes de gouvernement. En cela ils allaient trop loin. Les faits politiques ont autant d'influence sur la direction économique des États que les faits économiques sur leur direction politique. Par suite, l'un des fondements d'un bon système fiscal, c'est la liberté politique, c'est le vote régulier, c'est le consentement de l'impôt.

Ainsi trois tendances : 1° La tendance humanitaire qui se résume dans le principe du nécessaire de la vie humaine, que l'impôt ne doit pas atteindre ; 2° la tendance politique, l'impôt doit être consenti, il n'est légitime que par le consentement, vote libre de l'impôt ; 3° la tendance scientifique, l'impôt ne dépend pas entièrement de la libre volonté de l'homme, il résulte des conditions qui s'imposent à lui; il doit être direct et porter sur le produit net des terres, car les propriétaires ont seuls un produit net, ainsi que sur les profits et les salaires, car il y a d'autre produit net que celui des propriétaires.

A côté de ces tendances principales ou parallèlement on en distingue deux autres qui ne sont pas exclusivement fiscales : d'une part, c'est de se servir des taxes indirectes pour exercer une influence sur la production, d'autre part c'est de diminuer les taxes indirectes afin de favoriser la consommation, source de la production. La première tendance aboutit au système protecteur, la seconde est le principe de la liberté commerciale.

LIVRE TROISIÈME

DE L'INFLUENCE DES THÉORIES FISCALES SUR LE SYSTÈME D'IMPOT DE LA FRANCE AU XVIIIe SIÈCLE

CHAPITRE PREMIER

DE L'INFLUENCE EXERCÉE PAR LES THÉORIES FISCALES SUR LE SYSTÈME D'IMPOT DE LA FRANCE AVANT 1789.

Le mouvement des théories fiscales au XVIIIe siècle se partage en deux périodes, la période de préparation, la période d'action. La période de préparation commence avec Fénelon et se termine avec Law. La période d'action commence avec Montesquieu et se termine avec la fin de la monarchie. Le mouvement des idées n'a exercé d'influence sur le système d'impôt que dans la première période. Voici pourquoi : dans cette période la génération du grand siècle tenait encore une place. La corruption profonde, criminelle de la cour du Régent ou de Louis XV n'avait pas encore fait ses ravages. Le scepticisme destructeur des courtisans, tels que le duc de Richelieu, n'avait pas envahi toutes les hautes sphères sociales. On avait lu les ouvrages de Vauban ; tout le monde admirait *Télémaque* ; on avait cru aux miracles de Law. Le milieu était encore susceptible d'une sorte de réforme. De là la réaction qui se produisit, dans le gouvernement, non seulement à la mort de Louis XIV, mais de son vivant. Desmarets fit consulter les intendants sur le projet d'impôt du dixième, dû aux idées de Vauban (1).

(1) Pendant l'impression de ce volume, M. Ducrocq a bien voulu me faire parvenir un exemplaire de la brochure qu'il vient de publier sur Boulainvilliers. M. Ducrocq a découvert, dans une bibliothèque du Poitou, un manuscrit relié du mémoire, classé le cinquième, dans le volume publié à Amsterdam, et contenant les six mémoires présentés par Boulainvilliers au Régent. Il résulte des recherches et des comparaisons faites par M. Ducrocq que le cinquième mémoire aurait été composé avant les autres et remis, vers 1688, au contrôleur général Le

La réponse de Bâville, l'un des principaux intendants de Louis XIV, a été conservée. « C'est la dernière des extrémités « tant la dîme est contraire au génie de la nation. Il faut « considérer qu'on a toutes les peines du monde à payer la « taille et la capitation. Il faut y employer les troupes. » Le dixième en argent fut établi ; il procura les ressources qui sauvèrent la monarchie.

La réponse de Bâville exprime l'opinion de toute l'ancienne administration jusqu'en 1789 : pas de changement. Même après la Révolution, et longtemps après, Mollien, qui avait fait partie de cette administration, disait : « Et cependant la « réformation politique dont se fût alors contentée la France, « et peut-être pour longtemps, n'était guère autre que celle « que les plus éclairés des ministres de Louis XV, M. de « Machault, avait, dans sa sage prévoyance, proposée à ce « prince, au milieu du XVIII[e] siècle (1) »

§ 1. La Régence.

Il se produisit à la mort de Louis XIV, dans le milieu gouvernemental, dans la sphère du monde politique, un assez grand mouvement. Les personnes qui avaient été associées aux idées, aux efforts, aux espérances de la cour du duc de Bourgogne, qui avaient partagé les critiques et les vues de Fénelon, demandèrent la convocation des Etats-Généraux. Le Régent s'y refusa, mais il consentit à placer chaque ministère sous la direction d'un conseil : d'où l'ouvrage de l'abbé de Saint-

Pelletier. Ce seraient les éditeurs qui, plus tard, l'auraient classé au hasard. M. Ducrocq en conclut que Boulainvilliers a droit de revendiquer la priorité du mouvement de la réforme fiscale. C'est aller à mon avis trop loin. Boulainvilliers a pu remettre ce mémoire à Le Pelletier, mais que Pontchartrain, s'en soit inspiré pour établir la capitation, c'est douteux. En tout cas, il n'y aurait vu, comme Desmarets dans les projets de Vauban, qu'un expédient fiscal. Cette remise même ne peut constituer de droit à la priorité ; elle a été un acte secret, auquel l'opinion publique, devant laquelle les écrits prennent date, est restée étrangère. Pour les écrits, comme pour les inventions, la publicité est la condition de la priorité.

(1) Mollien. *Mémoires,* 4[e] vol.

Pierre, *la Polysynodie* (1718). Le Régent appela à la tête du gouvernement l'ami même de Fénelon, le duc de Noailles. L'administration du duc de Noailles n'accomplit aucune des réformes demandées par Fénelon. Elle revisa toute la gestion financière de Chamillart et de Desmarets, sans tenir compte des grands services de ce dernier, modéra les dépenses, mit quelque ordre dans les recettes, mais ne fit aucune réforme. Le Régent ne leur était pas contraire ; nul doute que les projets réformateurs de Law, l'espérance d'amoindrir la dette publique, n'étaient pour beaucoup dans l'enthousiasme du Régent en faveur *du système* (1). Toutefois, par sa nature, le Régent était comme le mauvais ange; les vices combattaient sans cesse chez lui les qualités ; les vices l'emportèrent (2).

(1) C'est à ce mouvement qu'appartient un ouvrage singulier, presque inconnu aujourd'hui et n'ayant exercé aucune action sur l'opinion, *Système d'un gouvernement en France* par *La Jonchère*, Paris, 4 vol. 1720. La Jonchère était un ingénieur de mérite, mais très exalté ; c'est lui qui eut le premier l'idée du canal de Bourgogne réunissant l'Yonne et la Seine et qui en fit les études. On lui vola et ses études et son idée, et il mourut de misère en Angleterre.

Quant à son système de gouvernement, c'est un plan de réforme financière et fiscale, calqué sur les projets de Law. La Jonchère imagine, d'après les idées de Vauban, auquel il récuse la paternité de la dîme royale, d'abolir tous les impôts et de les remplacer par une dîme en nature, de charger une compagnie de la percevoir et de faire toutes les dépenses de l'État, d'entretenir l'armée et la marine, de faire le commerce, de rembourser les dettes et les charges, de creuser les canaux et les rivières, de réparer les ponts et les chemins, d'orner Paris, *d'achever le Louvre* et d'émettre pour le coût des actions, ayant pour garantie l'impôt unique, à concurrence de 4,900 millions. L'impôt unique en actions : *nil sub sole novum.*

La Jonchère paraît avoir été devancé, mais seulement quant à la conception d'un impôt unique en nature, par un certain *Guérin de Rademont*, dont je n'ai pu rencontrer ni le livre ni la biographie.

(2) Michelet a tout à fait exagéré les qualités du Régent et attaché trop d'importance à des projets qui n'ont jamais été que des velléités. Quelles réformes espérer d'un chef d'État qui est l'amant de sa fille et qui fait de Dubois un cardinal? Comment Michelet a-t-il pu voir dans le Régent un révélateur, un créateur (*Histoire de France* tome XVI)? Noailles, qui était un caractère honnête mais timoré, fait faire quelques essais de réformes dans la généralité de la Rochelle, mais sans suite comme tous les essais jusqu'en 1789. Il fait décider par le Régent qu'aucun impôt ne sera désormais établi sans un *arrêt du conseil.*

La chute de Law, la ruine du système ne furent pas favorables aux projets de réformes. Les amis de Vauban, les disciples de Fénelon disparurent peu à peu de la scène politique.

§ 2. Les frères Paris-Duverney

Toutes les velléités de changements furent abandonnées. Sous le ministère de *Monsieur le Duc,* l'influence des frères Paris-Duverney devint prépondérante. Sortis d'une auberge du Dauphiné, devenus les grands fournisseurs des armées de Louis XIV dans les temps les plus rigoureux, conseillers secrets et fidèles du Régent, financiers honorables et très expérimentés, les frères Paris-Duverney représentent, à divers titres, l'élément sérieux de l'administration financière de l'ancien régime. C'est à eux que fut confiée l'opération du premier visa. Ils s'en acquittèrent avec vigilance et probité. Ils répondirent ainsi à la confiance du maréchal de Villars, leur ancien général et de tous les serviteurs de Louis XIV, qui, sous la régence, étaient encore les seuls agents respectables du gouvernement. S'ils ne parvinrent pas à arracher le Régent aux séductions de Law, ils le prévinrent, dès les premiers jours, de l'inévitable sort qui attendait *le système*; ils lui firent une guerre implacable, mais loyale et, chargés de le liquider, comme ils avaient liquidé les dettes de Louis XIV, ils opérèrent sans pitié la seconde opération du visa. Michelet a pris ces terribles instruments du despotisme royal pour des réformateurs (1). Ils est vrai qu'ils ont inventé le cinquantième et réuni en vingt volumes in-folio les archives fiscales de l'ancien régime. Ce sont eux qui ont dû rédiger l'édit du 5 juin

Michelet se croit autorisé à dire *si ce n'est en vertu de la loi.* Il s'imagine que le Régent avait en tête l'impôt progressif sur les grandes fortunes. C'est une cruelle méprise. Encore s'il avait dit sur les petites, il aurait été plus perspicace.

(1) Au surplus je n'ai besoin que d'invoquer le témoignage de Michelet lui-même : « Fatalité terrible de ce siècle. Nul ne peut pour le bien, tous pour le mal. Ce que Forbonnais dit de 1715, d'Argenson le dira de 1740, les Économistes de 1760 et Arthur Young, de 1789. » Tome XVI, p. 42.

1725 établissant le cinquantième. Ils avaient une occasion exceptionnelle de produire leurs idées de réforme devant tous les corps de l'État et devant le public. Il n'en est pas une seule fois question dans le préambule de l'Édit. Ce préambule rappelle tous les malheurs *du système*, l'émission et le visa de 3,170,959,400 livres de billets de banque, les besoins d'argent, le maniement des monnaies, la nécessité d'amortir la dette, rien de plus. L'amortissement de la dette n'est déjà qu'un prétexte pour se procurer de l'argent. Calonne devait essayer de le faire miroiter devant les notables.

Pendant tout le XVIII[e] siècle, l'amortissement ou le remboursement a donné lieu en France comme en Angleterre, à une préoccupation, qui n'était que trop fondée pour la France, et à toute une littérature qui a abouti aux théories et aux pratiques d'amortissement au siècle suivant.

Mais, les financiers du trésor royal ne s'en sont servi que comme d'un expédient pour avoir de l'argent.

Au surplus personne ne s'y laissa prendre. Les frères Paris tous les premiers : clergé, noblesse, parlements, États protestèrent unanimement contre le cinquantième à peine publié. L'Édit donna lieu à un lit de justice, et l'opinion publique lui fut toujours contraire. L'Édit portait établissement « d'une imposition annuelle et générale sur tous les ordres « de l'État pendant le cours de douze ans d'un cinquantième à « percevoir en nature sur tous les fruits de la terre et géné« ralement sur tous les revenus, dont le produit sera unique« ment employé au remboursement des rentes perpétuelles « assises sur les villes ou les tailles. »

Mais que pouvait produire le cinquantième, puisque le dixième ne représentait pas plus de 20 millions quelques années auparavant ?

Quant aux vingt volumes in-folio, d'archives financières, c'est un répertoire qui a pu avoir son mérite à cette époque mais qui, entièrement dépourvu d'intérêt fiscal actuel, ne contient aucune vue théorique. C'était néanmoins le cas, en consacrant quatre volumes aux gabelles, neuf aux rentes, quatre aux domaines, un aux fermes, de rechercher quel pour-

rait être l'avenir d'institutions remontant si loin. En réalité les frères Paris appartenaient à l'école des bons comptables, mais ne faisaient pas de théorie.

Les frères Paris connaissaient d'ailleurs trop bien l'ancien régime pour avoir conçu la pensée de le réformer. Ils se contentèrent, après les amputations du visa, d'améliorer la comptabilité, grâce à l'infatigable activité de *Barême*, de reviser les pensions, de rogner les rentiers, de fermer les forêts domaniales dévastées, de faire révoquer 4000 exemptions d'impôt. Cela suffit pour les perdre.

Monsieur le Duc étant tombé, ils furent tout à coup arrêtés, séparés, jetés en prison, mis au secret, traduits devant le parlement. Ils échappèrent au péril, grâce à leur probité et à leur fermeté : mais leur influence disparut. L'histoire des frères Paris-Duverney, est un drame, c'est une monographie à recommander aux jeunes gens qui désirent mettre la main sur un sujet important, sérieux, dramatique, qui commence avec Louvois et qui finit sous l'abbé Terray.

§ 3. Le ministère du cardinal de Fleury.

De 1726 à 1743, le cardinal de Fleury exerça, au nom de Louis XV, le pouvoir. Son administration a été la plus heureuse du XVIIIe siècle en France. Le cardinal n'était pas un novateur. Il avait en secrète appréhension, comme ministre et comme prêtre, tous les écrivains. Consulté sur les projets de Boulainvilliers, il répondait : « Le comte ne connaît ni le passé, ni le présent, ni l'avenir. » C'était un esprit arriéré, modéré et pacifique. Il arriva, sous son gouvernement, ce qui se produit toutes les fois que la France est laissée à elle-même, sans guerre étrangère ni civile. Il y eut un certain retour de prospérité. Frédéric II, probablement pour flatter le cardinal, disait que la décadence de la France, commencée même sous Colbert, s'était arrêtée avec le cardinal. Il y avait dans l'opinion de Frédéric II de la flatterie et de la vérité. La France se releva sous le long ministère du cardinal, mais ce relèvement ne fut pas mis à profit par la royauté ; bien au contraire,

Le cardinal débuta dans son administration par une banqueroute partielle; c'était la troisième du règne. Par un édit de 1726, il supprima d'un seul coup 13 millions et demi de rentes viagères ou perpétuelles. En même temps, il signait avec les fermiers généraux un traité qui leur valait 56 millions de bénéfices. Fénelon et Vauban avaient donc prêché dans le désert.

Inquiet peut-être de pareils débuts, le cardinal confia les finances à Orry, fils d'un des meilleurs agents financiers de Louis XIV, l'intendant des finances de Philippe V. Orry les a conservées pendant quinze ans, 1730-1745, ce qui, sous Louis XV, devait être une exception. Orry, pas plus que le cardinal, n'aimait les réformes, les réformateurs et les économistes. C'était un homme rude et droit, comme tous les hommes qui avaient conservé les traditions de Colbert. Il administra avec économie et sans laisser d'arriéré nouveau. Au surplus, son long contrôle général ne fut signalé par aucun mouvement d'opinion. C'est l'époque d'incubation du XVIIIe siècle. Voltaire écrit, sans doute, les *Lettres sur les Anglais*; mais, à cette heure du XVIIIe siècle, Voltaire avait plus d'influence par ses tragédies que par ses idées économiques. Quand Louis XV, désertant les traditions de la dynastie et les conseils de son précepteur, remet le gouvernement à sa maîtresse, élevée pour le conduire et l'avilir, après l'avoir perverti, Orry se retire.

Aucune réforme suivie n'a eu lieu pendant le ministère d'Orry. Tout se borne à quelques études ou quelques essais de taille tarifiée. Orry eut, au contraire, recours à deux mesures graves. D'abord, le rétablissement du dixième (1733). Le dixième avait été supprimé en 1717. Il avait été remplacé en 1725 par le cinquantième. Ainsi, le seul enseignement que le gouvernement avait retenu et pratiquait des idées et des avertissements de Vauban, c'était de leur avoir emprunté de nouvelles formes d'impôt, de nouveaux procédés d'extorsion. La guerre de la succession de Pologne, qui a valu à la France la Lorraine, ne put se poursuivre qu'avec le rétablissement du dixième. C'est l'impôt, rejeté par Basville et appliqué par Desmarets. Il fut supprimé en 1737 et réinstallé en 1741.

Mais le dixième ne fut pas la seule innovation du cardinal et d'Orry. C'est à eux que remonte *la Corvée*, comme impôt général. La corvée fut établie sans édit ; c'est le plus grand excès de pouvoir commis, au point de vue fiscal, par l'ancienne monarchie. Vers 1738, les intendants furent autorisés à employer l'armée pour contraindre les paysans à faire les corvées. Ces corvées étaient destinées à l'établissement des grandes routes. Ces routes ont été un immense progrès. On peut les comparer aux lignes de chemins de fer. Au XVIIIe siècle, sur un territoire aussi étendu que la France, sans viabilité régulière, les grandes routes de Paris en Espagne, en Italie, dans le Nord, donnèrent un élan considérable à la production. C'est l'époque où purent se constituer les lignes des messageries et de roulages. Mais la corvée fut un moyen barbare d'accomplir ce progrès. Il a eu lieu également en Angleterre et en Allemagne par d'autres procédés (1). La corvée mit le comble aux souffrances et à l'exaspération des populations rurales. Elle a été l'une des causes de la Révolution, comme les grandes routes l'un de ses plus puissants instruments. Turgot, qui avait pu apprécier, dans une des généralités où les routes avaient été le plus utiles, les excès auxquels elle donnait lieu, l'abolit en 1776 par un des édits qui ont le plus honoré sa mémoire. L'édit est précédé d'un véritable programme dans lequel Turgot déploie tout son génie d'administrateur, d'homme d'État et d'économiste. « Nous « avons vu avec peine qu'à l'exception d'un très petit nom- « bre de provinces, les ouvrages de ce genre ont été pour la « plus grande partie exécutés au moyen de corvées exigées « de nos sujets, et même de la position la plus pauvre, sans « qu'il leur ait été payé aucun salaire pour le temps qu'ils y « ont employé... Prendre le temps du laboureur, même en « le payant, serait l'équivalent d'un impôt. Prendre son « temps sans le payer est un double impôt ; et cet impôt est « hors de toute proportion lorsqu'il tombe sur le simple

(1) En 1784, la taxe des routes en Angleterre s'élevait à 25 millions de livres tournois.

« journalier, qui n'a pour subsister que le travail de « ses bras.

« Le poids de cette charge ne tombe donc que sur la partie « la plus pauvre de nos sujets, sur ceux qui n'ont de pro- « priété que leurs bras et leur industrie ; cependant c'est aux « propriétaires que les chemins publics sont utiles. Comment « pouvait-il être juste d'y faire contribuer ceux qui n'ont rien « à eux! de les forcer à donner leur temps et leur travail sans « salaire! de leur enlever la seule ressource qu'ils aient « contre la misère et la faim, pour les faire travailler au « profit de citoyens plus riches qu'eux! »

Ces idées sont demeurées entièrement étrangères à l'ancien régime. La corvée, au contraire, couronnait parfaitement l'édifice social qu'il avait construit. C'est la corvée qui a élevé les Pyramides et probablement la plupart des sept merveilles du monde. L'ancien régime le trouvait fort naturel et les esprits, restés attachés à l'ancien régime (dans une masse de 38 millions d'individus il s'en trouve nécessairement un certain nombre) le trouvent encore ainsi. La corvée fut rétablie après la chute de Turgot.

Et cependant Orry avait refusé de se courber devant l'influence de la duchesse de Pompadour; il avait présenté des observations sur la première pension de 200,000 livres que la bonté du Roi lui alloua; il avait compris que les reçus au comptant du Roi à sa maîtresse allaient de nouveau accabler les finances.

§ 4. Le ministère de M. de Machault.

Le contrôle fut remis, presque par force, à M. de Machault.

De Machault appartenait aux anciennes familles d'intendant, comme les Turgot, les Trudaine, les Auget, les Bâville. Il avait été frappé, comme eux, des excès des dettes royales, des charges qui en résultaient et des inconvénients de toute sorte des édits contre la circulation des grains. Il passait pour un homme très éclairé, un ministre réformateur. Maintenu au contrôle de 1745 à 1754, il parvint à améliorer beaucoup

le régime de la circulation des grains qui, après lui, allait donner lieu aux plus grands abus. Quant à ses réformes financières, elles consistèrent dans le projet : 1° de soumettre à l'impôt les biens de main-morte du clergé, surtout les biens des couvents ; 2° d'établir un impôt général sur le revenu qui aurait pu, a-t-on soutenu, remplacer tous les autres impôts.

Machault échoua complètement dans ses projets à l'égard des biens des couvents. Louis XV, qui récitait la prière avec les demoiselles du Parc-aux-Cerfs, s'est toujours mis d'accord avec le clergé.

Il ne fut guère plus heureux pour l'impôt général. Par un édit de mai 1749 le Roi établissait, au lieu et place de l'impôt du dixième, un impôt universel du vingtième de tous les revenus, sans faculté d'abonnement et de rachat, et sans terme assigné. C'était donc un impôt sur le revenu, général et permanent. Toutes les classes devaient l'acquitter et tout particulier était tenu à faire une déclaration de ses biens. Cette déclaration devait être contrôlée et servir de base pour la confection d'une sorte de cadastre de toutes les fortunes. Le produit de l'impôt nouveau devait être affecté au remboursement des dettes du Roi et former ainsi le fonds d'une caisse générale d'amortissement. L'impôt serait supprimé quand l'amortissement aurait fonctionné assez longtemps pour permettre aux autres impôts de pourvoir au surplus de la dette. On a voulu voir (1) dans cet édit un plan général de réforme financière. C'était l'idée de Mollien sans doute, d'après une tradition des bureaux. En réalité, il ne s'agissait que de convertir un ancien impôt en un impôt nouveau et d'y assujettir le clergé.

Le clergé y fit une opposition si formidable qu'il contraignit Louis XV à capituler et à congédier Machault ; il fallut casser les délibérations des États de Bretagne et de Languedoc ; il fallut accepter les abonnements des parlements et

(1) MM. Henri Martin, hist. de France (Tome 14, p. 437) et P. Clément, *Portraits historiques.*

même des nobles. Les classes qui avaient la coutume de payer payèrent seules sans menaces. Telle est la réformation dont les Français, au dire de Mollien, se seraient contentés. En tout cas, les classes privilégiées n'en voulurent pas. Néanmoins, l'impôt du vingtième fut maintenu. Il offrait à la Royauté un instrument élastique. Elle établit donc jusqu'à trois vingtièmes. Le clergé s'en tirait avec des *dons gratuits*, les corps constitués avec des abonnements, les nobles en ne payant pas.

Voltaire intervint dans la lutte. Il défendit Machault et le vingtième. Dans une *lettre à l'occasion du vingtième*, l'un des premiers symptômes des nouvelles tendances de l'époque, il disait : « Qu'un État est aussi bien gouverné que le fait hu« main peut le permettre quand les tributs sont levés avec « proportion, quand un ordre de l'État n'est pas favorisé aux « dépens d'un autre, quand on contribue aux dépenses publi« ques, non selon sa qualité, mais selon son revenu. »

Ainsi, dans la première partie du XVIIIe siècle, l'influence du mouvement des théories fiscales a consisté : 1° dans l'établissement de nouveaux impôts, le dixième, le cinquantième, le vingtième, la corvée qui tous retombaient, la corvée en entier et les autres pour la plus grande partie, sur les classes qui supportaient les autres,et 2° en trois banqueroutes, déclarées par édit.

Desmarets et Orry ont eu, Desmarets surtout, le sentiment profond que cette situation ne pourrait se prolonger longtemps. Law la jugeait à tout autre point de vue qu'eux, à raison de ses illusions. Machault, qui, plus que nonagénaire, devait périr dans les prisons de la Terreur, a peut être entrevu la nécessité d'un changement. Néanmoins il se prêta aux exigences de Madame de Pompadour bien longtemps ; il ne se retira que lorsque des aventuriers ou des commis purent seuls complaire à la marquise.

§ 5. Les réformes des fermiers généraux.

C'est à cette époque que se rapportent deux livres inté-

ressants, ouvrages de Paris-Duverney et du receveur général Dupin. A l'occasion du système les frères Paris furent vigoureusement pris à partie par Melon. Les attaques de Melon les décidèrent à répondre. Cette réponse est intitulée : *Examen du livre* : *Réflexions politiques sur les finances* (La Haye, 1740). Cet examen n'est qu'un long panégyrique de la politique financière de la monarchie. Pleine approbation est donnée aux banqueroutes de 1716 et de 1721. L'altération des monnaies est elle-même approuvée. L'État a été soulagé de plus de 1,500 millions de dettes. Des droits des créanciers, des conditions du crédit, pas un mot. Quant à la réforme des impôts et aux théories fiscales nouvelles, il n'en est pas question.

Luchet, leur historiographe, nous a transmis, d'ailleurs leur opinion sur le principe financier de l'État, en France : « Si l'on considère les finances par rapport au souverain on « sait que suivant les constitutions de la monarchie française, « le Roi en a l'entière disposition, que sa volonté supérieure « décide seule de la perception et de la distribution des deniers « publics. » Luchet écrivait soixante-dix ans après Vauban et trente ans après Montesquieu.

Les Économiques du receveur général Dupin (1745) sont une sorte d'apothéose des receveurs généraux. Dupin, recherche dans l'histoire de l'Inde, de la Perse et dans les conquêtes d'Alexandre des comparaisons, relatives aux services que les receveurs généraux ont rendus à tous les gouvernements. Il admet qu'Aristide a rempli à Athènes les fonctions de receveur général. En ce qui concerne la France, il rappelle que ce sont les receveurs généraux qui, avec Desmarets, de 1709 à 1715, ont sauvé le pays. Sur l'ouvrage de Vauban, sur son idée du dixième, Dupin garde le silence. Le deuxième volume contient quelques renseignements sur les tailles. De la nécessité de les modifier, de projets de réformes, il n'est rien dit.

§ 6. Ruine des finances,

A partir de 1750, c'est-à-dire dans la seconde moitié du xviiie siècle, l'opposition entre l'administration financière du pays et le mouvement des théories fiscales s'accentue. D'un côté, Louis XV, débarrassé de tout scrupule comme de toute espérance, s'abandonne entièrement à ce qu'il appelle lui-même la politique des abîmes ; d'un autre côté, le mouvement de réformes change de caractère. Deux écoles se fondent, marchant de concert, quoique séparées par les moyens, vers une révolution sociale : ce sont les économistes dont le chef est le propre médecin de la maîtresse du Roi et souvent le conseil du Roi ; ce sont les philosophes qui considèrent comme inévitable et prochaine la fin de la monarchie.

Sous l'influence des économistes et des philosophes, les théories fiscales nouvelles se propagent de toutes parts. Elles reçoivent des physiocrates leur formule nouvelle, formule scientifique, appropriée à les faire pénétrer partout. Il ne s'agit plus de réformer seulement un état de choses ancien et respectable ; il s'agit d'ouvrir les yeux à la lumière de l'évidence, de s'incliner devant les axiomes d'une science nouvelle. Que peuvent être les intérêts de quelques-uns devant les vérités révélées par la science ? Les affirmations des économistes sont acceptées par la plupart des philosophes ; elles entrent ainsi dans cet immense tourbillon d'idées qui, à partir de l'apparition du premier volume de l'*Encyclopédie*, mis en mouvement par des hommes tels que Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Buffon, Condillac, d'Alembert, Turgot, Lavoisier, Mirabeau, envahit toute la société française et domine bientôt toute l'Europe.

Et, pendant que ce mouvement a lieu et que, dans les ouvrages qui se succèdent d'année en année, la question de la réforme fiscale est posée partout, avec toute liberté d'esprit, une abondance complète de détails, un oubli absolu du passé, un mépris entier du gouvernement, que devient le gouvernement lui-même ? Séchelles succède à M. de Machault, De

Moras à Séchelles, Boulogne à de Moras, Silhouette à Boulogne, Bertin à Silhouette, Laverdy à Bertin, d'Invau à Laverdy, et l'abbé Terray remet les finances à Turgot. Ainsi de 1754 à 1774, pendant vingt ans, qui ont été, au point de vue du mouvement des idées, l'époque la plus importante du XVIIIe siècle, l'administration des finances tombait successivement dans huit mains.

Orry avait transmis à M. de Machault une situation relativement satisfaisante. M. de Machault, avec quelques emprunts et le produit du vingtième, put faire face aux dépenses jusqu'à l'époque de sa retraite. Mais, à partir de cette retraite, le désordre, la dilapidation, l'incapacité, la concussion n'ont plus de limites dans l'administration centrale, la violence, l'arbitraire, l'iniquité dans la perception de l'impôt. Décidée à jouer son va-tout, sachant qu'elle est condamnée à périr ou à se réformer, la Royauté s'incline devant son destin. Louis XV entend briser entièrement les ressorts de l'ancienne monarchie plutôt que de cesser de jouir. Toutes les règles que la monarchie avait elle-même instituées étaient violées ; tous les pouvoirs étaient confondus. Les intendants faisaient fonctions de magistrats, les magistrats fonctions d'intendants. Toute garantie, tout recours, tout espoir étaient enlevés au contribuable. Les fermiers généraux et les receveurs généraux, accablés des demandes du Roi, accablaient le contribuable. Prisons, cachots, galères se remplissaient de prisonniers. Les objets exceptés par la tradition de la saisie étaient saisis parfois d'avance. Payait-on d'avance ? On était surchargé comme aisé. Payait-on en retard ? On était ruiné par les huissiers et les soldats. Y avait-il doute ? Le Roi évoquait l'affaire et on savait ce que pouvait être, sous Louis XV, la justice du Roi. Le comble fut mis à tant de souffrances, à propos de la corvée. « Les cultivateurs n'avaient ni juge légal « devant qui se pourvoir, ni réclamation à opposer, ni moyen « de constater les rigueurs, parce que la corvée, n'étant au- « torisée par aucune loi, tout y était arbitraire » (1).

(1) Bailly, 1er vol., 162-163.

Quelles réformes attendre d'une pareille administration, d'un pareil gouvernement, d'un pareil Roi ? De Boulogne à Terray les contrôleurs généraux n'ont donc eu qu'une seule tâche à remplir, procurer de l'argent au Roi par tous les moyens possibles. « Il faut que de grands génies travaillent « nuit et jour; qu'ils enfantent sans cesse et avec douleur « de nouveaux projets ; qu'ils se retirent et vivent dans le « fond d'un cabinet impénétrable ; qu'ils aient toujours la « tête remplie de secrets importants, de desseins miracu- « leux, de systèmes nouveaux » (1).

En 1758, Boulogne constatait que le déficit annuel était de 217 millions, qu'il était dû 150 millions aux receveurs généraux et que 100 millions avaient été dépensés par anticipation. Il fut remercié. Nouveau rapport de Silhouette. Silhouette était entré avec la tête remplie de projets. Il demanda d'abord de diminuer les dépenses : jeu, chevaux, cassette. Le Roi, prévoyant des temps rigoureux, avait imaginé de se constituer une cassette. Il tirait sur le contrôle général des bons au comptant et remplissait ainsi la cassette. La cassette a reparu avec Napoléon Ier, qui pouvait parfois la remplir avec ses victoires. Cent ans après Louis XV, nous l'avons encore vue fonctionner, à la grande satisfaction de ceux qui y puisaient. Le Roi promit de se réformer. Un jour qu'il chassait avec le duc de Choiseul, il lui demanda son avis sur le prix du carrosse qui les avait conduits. Le duc répondit qu'il se faisait fort d'en avoir un pareil pour 5 à 6,000 livres. Le Roi répliqua qu'il lui en avait coûté 30,000 ; et comme quelques jours après le duc lui faisait observer la nécessité des économies, le Roi répondit : « Mon cher ami, les voleries « de ma maison sont énormes, mais il est impossible de les « faire cesser ; trop de gens, et surtout trop de gens puis- « sants, y sont intéressés pour se flatter d'en venir à bout. « Tous les ministres que j'ai eus ont toujours formé le projet « d'y mettre de l'ordre ; mais, effrayés de l'exécution, ils « l'ont abandonné. Le cardinal de Fleury était bien puissant,

(1) *Lettres persanes*, n° 138.

« puisqu'il était le maître de la France ; il est mort sans « oser effectuer aucune des idées qu'il avait sur cet objet. « Ainsi, croyez-moi, calmez-vous et laissez subsister ce vice « incurable » (1).

A ses projets d'économie, Silhouette avait mêlé des plans théoriques de réforme. Il imagina donc une subvention générale, proportionnelle sur tous les revenus, sans exception ni privilège. C'était toujours l'idée qu'avaient eue Desmarets en établissant le dixième et Machault le vingtième. Silhouette complétait la réforme par des impôts très nombreux sur le luxe et par l'attribution au pouvoir royal des droits d'octroi. Tous les privilégiés, tous les monopoles, tous les conseils municipaux protestèrent. Silhouette, passant d'une extrémité à l'autre, suspendit le paiement des dettes de l'État, sauf les rentes, et mit la main sur les dépôts privés. Il fut congédié.

Bertin, Laverdy et d'Invau vécurent d'emprunts et de quelques augmentations d'impôts. La paix désastreuse de Versailles aurait pu permettre de rétablir quelqu'ordre dans l'administration. Jamais elle ne fut plus déplorable. Quand l'abbé Terray arriva au contrôle, les dettes exigibles étaient de 100 millions, le déficit de 60 et les anticipations de plus d'une année. Il pourvut à la situation, partie en diminuant les dépenses, partie en augmentant les impôts, partie en faisant banqueroute.

L'abbé Terray fit décréter :

1° La suspension de l'amortissement pendant 8 ans ;

2° La diminution graduée de toutes les pensions ;

3° La réduction à moitié des dettes de l'administration du Canada ;

4° Le retranchement de la moitié des arrérages échus ;

5° La liquidation obligatoire des tontines ;

6° La réduction des rentes, tant viagères que perpétuelles, les unes d'un cinquième, les autres d'un quart, quelques unes de moitié et des actions des fermes générales ;

7° Une taxe de 6 millions sur les personnes anoblies depuis

(1) Bresson, *Histoire financière de la France*, 1er vol., 390.

cinquante ans; ces personnes durent, en outre, payer une seconde fois le prix de leurs titres de noblesse;

8° Un emprunt forcé de 28 millions sur les titulaires d'offices;

9° Un emprunt volontaire de 160 millions, moitié en argent, moitié en effets royaux;

10° 41 millions de dons gratuits par le clergé et les pays d'États;

11° L'augmentation des cautionnements des receveurs généraux;

12° La remise par les villes des fonds destinés à payer leurs dettes;

13° L'échange des dépôts judiciaires-espèces contre les billets d'État;

14° La révocation de toutes les aliénations de rentes, biens, droits quelconques, *sans restitution des prix payés.* (1)

A la fin du XVIIIe siècle, après l'*Esprit des Lois*, *le Contrat social*, la Royauté, sans tenir compte de ce qui avait lieu autour d'elle, dépassait donc tout ce que Louis XIV, après un règne glorieux, avait pu se permettre pour lutter contre l'Europe. Elle se mettait au-dessus de toutes les règles, de toutes les institutions, de toutes les traditions, de tous les droits. Aux haines particulières que soulevait le régime féodal, elle ajoutait cette haine publique qui, dès lors, se manifeste contre le Roi. (2) Le mouvement républicain dont on retrouve les premières traces dans la littérature contemporaine, entre les années 1740 et 1750, se développe; les classes moyennes, qui n'ont jamais été plus influentes qu'à la fin du XVIIIe siècle, s'éloignent du pouvoir royal; ce sont elles qui séparent la nation de sa dynastie traditionnelle et qui propagent le sentiment d'aversion que les malheurs les plus accablants ne suffiront plus à éteindre.

(1) P. Clément, *Portraits*, 391.

(2) En 1764 Laverdy fit rendre un *arrêté de conseil* pour défendre de faire imprimer aucun ouvrage sur tout sujet de gouvernement et d'administration.

La nation avait été profondément humiliée dans la guerre de sept ans. Elle avait vu l'Angleterre et la Prusse, qui ne possédaient ni sa population, ni ses ressources, la vaincre en Europe, malgré l'alliance de l'Autriche et de la Russie, et lui arracher l'empire colonial qu'elle avait mis cent cinquante ans à fonder. Elle assistait à l'immense développement de la prospérité et de la puissance de l'Angleterre, malgré des emprunts énormes et des impôts très élevés. Mais des institutions libres plaçaient, en Angleterre, emprunts et impôts sous le contrôle de la nation. Les projets de Silhouette y eussent été pris en dérision ; des actes moins graves que ceux de Terray y avaient été, depuis un siècle, flétris et punis. L'impuissance et l'humiliation de la France provenaient donc de son gouvernement.

§ 7. Le ministère de Turgot.

Il y eut sans doute, sous Louis XVI, une réaction honorable contre les fautes du gouvernement de Louis XV. Le gouvernement changea, pendant quelques années (1774-1783),de direction. Mais le mouvement ne fut pas durable et il ne pouvait l'être. L'impuissance de la France ayant pour origine son état social, son régime économique, ses institutions politiques, il fallait les réformer. Que pouvait faire une guerre heureuse ou glorieuse pour changer une situation qui prenait sa gravité dans les conditions mêmes de la société française ? Louis XVI fit cette guerre. Necker, banquier habile, lui procura 1200 millions pour en solder les frais. Mais la paix de Versailles ne rendit à la France ni le Canada, ni les territoires du Mississipi, ni l'Inde. Le désordre des finances, excessif à la mort de Louis XV, devint plus excessif encore. La cause du mal subsistait tout entière et aggravée (1).

(1) *Dans la préface de son livre sur les Assemblées provinciales,* M. Léonce de Lavergne a esquissé le régime de Louis XVI avec une bienveillance qui ne paraît pas méritée. Il attribue la prospérité de l'époque à Louis XVI qui n'y a été pour rien. Cette prospérité a été le fait de la réaction contre l'ancien régime, tant que cette réaction est restée aux mains de Turgot et de Necker. Dès que Louis XVI les a eu congédiés, il bien fallu voir l'abîme.

Ce mal, Turgot le connaissait ; seul il a voulu essayer d'y appliquer le remède. Le premier budget de Turgot se soldait en déficit : 414 millions de dépenses contre 377 millions de recettes. Turgot ne s'en préoccupait pas, parce que son budget était un budget; ce qui, depuis Machault, n'avait pas eu lieu probablement une seule fois. D'ailleurs qu'importait le budget? Le budget n'est qu'une résultante ; c'est le produit du régime fiscal, qui correspond lui-même au régime économique et aux institutions sociales. Pour refaire le régime fiscal, il fallait donc porter la main sur le régime économique et les institutions sociales. Aussi, dans le grand nombre d'édits rendus sous le ministère de Turgot on n'en trouve aucun important relatif au régime fiscal. Les édits sur la liberté de circulation des grains, sur la corvée, sur les maîtrises et les jurandes, sur la liberté du commerce alimentaire, sur les produits fabriqués ont une portée plus générale que des édits bursaux. Turgot veut réformer, reconstituer l'édifice entier avant de changer le régime fiscal ; aussi son œuvre disparut avec lui. La plupart des édits qu'il avait obtenus furent rapportés et les choses reprirent leur cours.

§ 8. Le ministère de Necker.

Necker n'apportait aucune des qualités de Turgot. (1) Il n'avait pas son expérience des affaires administratives, ni ses relations dans le mouvement économique, ni sa scrupuleuse délicatesse, ni son génie. Il s'était fait, dans les salons où il recevait une société, formée d'éléments hétérogènes, une conception vague, moitié humanitaire, moitié communiste, d'une réforme quelconque, basée, non sur des principes scien-

(1) Dans une étude sur Necker et son salon. (Débats, septembre 1882). M. Paul Deschanel écrit : « Necker était de cette famille d'optimistes qui avait commencé avec Fénelon, Vauban, l'abbé de Saint-Pierre, et où brillèrent de son temps, Turgot et Malesherbes. » C'est faire trop d'honneur à Necker que de le mettre en si grande compagnie. Necker, le banquier de Genève, n'a jamais rien eu de commun avec Vauban et Turgot, encore moins avec Fénelon et Malesherbes.

tifiques et l'expérience administrative comme Turgot, mais sur l'emploi et l'exploitation de la popularité. En ce sens, il faut reconnaître qu'il était plus dans la voie que les événements devaient prendre que Turgot. C'est que Turgot était, comme Quesnay, comme les physiocrates, comme Adam Smith, avant tout, un esprit scientifique ; c'est à ce titre que sa place est restée si grande dans l'histoire du XVIII[e] siècle. Necker, au contraire, de banquier devenu contrôleur général, appartenait à la race des politiciens; c'est déjà un démocrate, plus inquiet de l'opinion que des principes, plus avide de pouvoir que préoccupé de science.

Necker a eu le contrôle réel pendant cinq ans, de 1776 à 1781. Il rendit de très grand services au Roi, à la monarchie. Il releva le crédit de l'État. Il procura, sans trop de difficultés, les fonds pour la guerre de l'Indépendance. Il réalisa quelques réformes de détail utiles, dans la maison du Roi, dans la comptabilité, dans l'organisation des vingtièmes, dans les pensions, dans les fermes et les recettes générales ; il obtint du Roi d'essayer, sur une échelle restreinte, une partie du plan de Turgot concernant les municipalités ; il convoqua les premières assemblées provinciales ; il provoqua quelques-unes des mesures les plus honorables de Louis XVI concernant les protestants, les derniers serfs, la question ; enfin il fut autorisé à rompre le *secret des finances* et à publier le premier compte-rendu public du budget (janvier 1781.)

Dès lors sa perte fut inévitable. Ses collègues du ministère, le vieux Maurepas, les ministres de la guerre et de la marine, de Vergennes lui-même, le dernier ministre de la monarchie, la cour, les receveurs généraux, les fermiers généraux, la cohue des financiers et des traitants, toutes les familles de finance, d'administration, de judicature, d'armée, l'ancien régime tout entier, sauf la reine, se leva pour arracher sa démission. Pamphlets, libelles, lettres anonymes, dénonciations, menaces, tout fut mis en jeu et Necker fut renvoyé par Louis XVI avec la même satisfaction qu'il avait éprouvée en congédiant Turgot.

C'est qu'à la veille d'être enfin détruit, l'ancien régime

n'entendait pas être discuté. *Le compte-rendu* avait été un acte politique, une révélation. Toutes les familles qui vivaient du budget se sentirent menacées ; ainsi se vérifiait la prédiction de Louis XV.

Au surplus, il n'y avait nullement en Necker l'étoffe d'un réformateur. Il allait le prouver en livrant, sans rien prévoir, l'ancien régime, la monarchie, la dynastie à la discrétion des États-Généraux et de la populace de Paris.

Si Necker n'a pu réaliser au pouvoir aucune réforme sérieuse, d'après un plan adopté et répondant à la gravité des circonstances, avait-il au moins profité lui-même de tout ce grand mouvement théorique du XVIIIe siècle? Necker a beaucoup écrit avant, pendant et après ses ministères. On peut donc se rendre compte de ce qu'il a eu l'intention de faire.

Le compte-rendu est accompagné d'une critique des divers impôts et de l'organisation financière. Les observations de Necker sur l'organisation financière rentraient dans sa compétence particulière. Necker signale la nécessité de simplifier les rouages de cette organisation compliquée et coûteuse. Il aurait voulu supprimer les fermes et les remplacer par la régie directe. Quant aux impôts mêmes, il ne propose que des tempéraments insuffisants. Il semble ne pas connaître ou repousser tous les projets de réforme, soumis, depuis près d'un siècle, à l'opinion publique. Pour les tailles et la capitation, après avoir constaté leur mauvaise répartition, l'injustice des priviléges, le poids de l'impôt, la différence entre la taille réelle et la taille personnelle, il conclut « qu'il faut des temps « tranquilles et surtout de l'aisance pour entreprendre de « grands changements, quelque pressants qu'ils soient aux « yeux de la raison. » Il reconnaît les excès des gabelles et qu'il faut les supprimer ou les modifier. Il signale les inconvénients de chacune de ces solutions et se borne à croire que l'unification des prix du sel pourra suffire. Les corvées avaient été rétablies, il pense qu'il faut remettre leur suppression à l'étude. A propos des vingtièmes, il ne peut en admettre la permanence. Il se prononce en faveur de l'unification des douanes et de la modération des aides.

Necker fit paraître, en 1784, son ouvrage sur l'administration des finances. Dans cet ouvrage, Necker aborde plus sérieusement la réforme du système fiscal. Il examine la théorie d'une taxe territoriale unique et la repousse. « Les impôts « sur les producteurs, dit-on, sont une avance demandée aux « propriétaires. Peut-on imaginer que sur la foi de théories « pareilles, le gouvernement veuille courir le hasard d'une « conversion dangereuse ?... Système pour système, chimère « pour chimère, si les calculateurs ne cherchent qu'à pré- « senter abstractivement le plan de recouvrement le plus « économe, un impôt unique sur un objet de consommation « leur conviendrait autant que tout autre. » Necker oubliait, dans cette boutade, que Boulainvilliers l'avait prévenu et laissait entrevoir qu'il avait mal saisi la théorie des physiocrates.

De son côté, il estime que si l'on évalue à 585 millions l'ensemble des recettes, il faudrait 18 vingtièmes et demi (le vingtième valant 30 millions) pour fournir les recettes actuelles. L'impôt devenait irrécouvrable. Necker ajoute qu'il y a dans la société autre chose que des propriétaires et des salariés. Sa remarque est fondée, quoiqu'incomplète ; car elle laissait supposer (supposition réelle quant à lui) qu'il admettait que les salariés ne devaient pas payer d'impôt.

Cette critique des idées physiocratiques est la meilleure partie du livre. Quant à ses projets particuliers, Necker se renferme dans une phraséologie encore plus vague que celle du compte-rendu : Diminuer l'arbitraire et l'inégalité, varier et mieux répartir l'impôt, faire des économies sur les dépenses, améliorer les taxes sur les sels, les douanes, les tabacs. Rien de net, rien de précis.

En réalité, Necker n'avait aucun plan arrêté, ni aucune idée d'ensemble. Il reconnaissait vaguement la nécessité d'une réforme, mais il ne fondait cette nécessité sur aucune vue scientifique ; par suite, il n'avait sérieusement réfléchi à aucun moyen d'y pourvoir. Il vivait sur les théories en cours, sauf à ne pas les comprendre et à les critiquer. Banquier, homme d'expédient, il espérait remédier à tout avec le crédit et modifier lentement la situation par des changements

d'occasion. « Comment ne pas tenir compte du temps en tout « ce qui s'applique à l'homme, dont la vie n'est que « d'un instant. »

§ 9. Le ministère de Calonne.

Il est vrai que Calonne, après avoir emprunté, en moins de quatre ans, 1600 millions, fut autorisé par le roi à soumettre à l'assemblée des notables une sorte de plan de réforme de l'impôt. Ce plan se divisait en deux parties distinctes. Calonne, revenant aux idées de Turgot, établissait toute la série d'assemblées ou de conseils électifs de paroisse, de district et de province. Dans la seconde partie, les vingtièmes étaient remplacés par une subvention territoriale en nature, portant sur toute terre sans exception, même sur les domaines de la couronne. La taille était diminuée ; mais elle était maintenue ainsi que la capitation, dont les classes privilégiées étaient exemptées; la corvée était abolie et remplacée par une contribution pécuniaire à la charge des biens roturiers ; les gabelles étaient adoucies ; les douanes reportées à la frontière ; le commerce des grains rendu libre ; les domaines de la couronne devaient être vendus et leur prix employé à amortir la dette publique. Les impôts devaient être répartis par les assemblées provinciales.

Appliquées par Machault, au milieu du siècle, ces idées auraient pu modifier le cours des évènements ; appliquées par Turgot, elles auraient probablement sauvé la monarchie et la dynastie ; mais appliquées par Calonne, elles ne présentaient aucune garantie. Elles ne répondaient plus au mouvement des esprits. Longtemps elles auraient pu être acceptées comme une transaction. Après les disgrâces de Turgot et de Necker, l'époque des transactions était passée. Elles répondaient aux projets de Fénelon et de Vauban ; elles ne répondaient plus au grand mouvement dont Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Turgot avaient été les organes. Elles ne consacraient ni le principe du vote de l'impôt, ni le principe de l'égalité de l'impôt, ni le principe du nécessaire. Elles renfermaient une erreur

économique grave, l'impôt en nature. Enfin elles conservaient plusieurs des impôts les plus odieux, tels que les gabelles. Un notable fort obscur se chargea de définir la situation. « Il n'est aucune puissance légale qui puisse admettre « l'impôt territorial, ni cette Assemblée, ni les parlements, « ni les États particuliers, ni même le Roi ; les États-Généraux « raux en auraient seuls le droit. »

Ainsi, le XVIIIe siècle allait finir, du moins pour l'ancien régime, par la demande que Fénelon avait faite quatre-vingts ans plus tôt, et la dîme proposée par Vauban. Mais les idées de ces deux illustres précurseurs de la Révolution ne pouvaient plus suffire. L'ancien régime devait disparaître tout entier. Il avait refusé de se transformer ; il avait repoussé toutes les réformes ; il avait brisé toutes les résistances ; il avait déjoué toutes les espérances ; il ne capitulait que parce qu'il ne pouvait plus tenir.

CHAPITRE SECOND

DE L'ÉTABLISSEMENT DU NOUVEAU SYSTÈME D'IMPOT DE LA FRANCE EN 1789

« Les Français, a dit Tocqueville, ont essayé, en 1789, de « couper en deux leur histoire. » Cette parole suffit à expliquer les entreprises comme les mécomptes de la Révolution française. Même en changeant de lit, les fleuves conservent la même direction, sont alimentés par les mêmes sources, et, provenant des mêmes bassins, ont la même fin.

A aucune époque de l'histoire des peuples civilisés, on ne rencontre un peuple animé d'une pareille frénésie de changement, abordant, soulevant, résolvant toutes les questions à la fois. Quand on parcourt les comptes-rendus des séances de l'Assemblée constituante, on se demande comment les mêmes hommes, la plupart étrangers aux affaires publiques, ont pu subitement s'occuper à la fois de toutes les questions politiques, sociales, religieuses, judiciaires, militaires, économiques, financières que comportait nécessairement l'entreprise extraordinaire de tailler, en quelques mois, une destinée nouvelle au peuple alors le plus puissant et le plus ancien de l'Europe.

Les membres de l'Assemblée constituante étaient, en très grande majorité, les ennemis implacables de l'ancien régime. Disciples de Montesquieu, disciples de Rousseau, disciples des physiocrates, voltairiens, la haine du passé les unissait, malgré leurs dissentiments quant au présent et quant à l'avenir. Se croyant, se sentant investis de la toute-puissance, de ce pouvoir irrésistible, rêvé par Fénelon, Rousseau, Mably et même Turgot, pour pétrir une nouvelle France, ils se crurent autorisés à faire table rase, non pas avec l'espérance ou la crainte de révolutionnaires vulgaires qui commencent

par détruire sans savoir comment ils rebâtiront, mais comme une armée de législateurs, de prophètes inspirés, chargés de donner des lois (c'est la formule de Mentor, de l'*Esprit des lois*, comme celle du *Contrat social*) à la France et à tous les autres peuples.

Et, chose bien singulière! sauf quelques décrets sur la police des maires, toute l'œuvre de l'Assemblée constituante, l'œuvre rénovatrice, l'œuvre de construction a été démolie, renversée, emportée ou est tombée en désuétude, à l'exception de son œuvre fiscale. L'impôt foncier, l'impôt mobilier, celui des patentes, le tarif général des douanes ont encore leur fondement dans les lois de l'Assemblée constituante.

C'est que son œuvre avait été depuis longtemps préparée par cette succession de travaux remarquables, depuis Bodin jusqu'à Turgot, dont j'ai essayé de présenter l'analyse.

L'Assemblée constituante a été l'héritière de ces travaux; elle s'en est inspirée et elle leur doit la grandeur comme la solidité de l'édifice qu'elle a élevé.

C'est que, sur le terrain économique et partant sur le terrain fiscal, l'autorité illimitée que l'Assemblée constituante s'attribuait dans d'autres domaines, plus importants quelquefois, a rencontré dans la nature même des faits, des bornes qu'elle n'a pas pu franchir. Et chaque fois qu'elle a cru pouvoir les enfreindre, ses décrets fiscaux ont été rejoindre la masse, désormais inerte, des lois abrogées ou désertées, entassées dans les recueils.

§ 1. — Polémiques de 1789.

La convocation des États-généraux provoqua, par toute la France, une sorte d'explosion de publications financières et de projets de réformes de toute nature. Les réformes fiscales tinrent le premier rang. L'occasion principale de la crise était essentiellement financière, sinon fiscale. La question financière, depuis laissée de côté trop souvent, occupa toujours

dans les esprits, malgré le prodigieux mouvement de l'époque, une place prépondérante. Il en a été ainsi jusqu'à la fin du consulat. Et sans les victoires de la République et de Napoléon, les nécessités financières auraient seules suffi à enrayer l'élan révolutionnaire.

Au surplus, le terrain se trouvait tout préparé. Les travaux des économistes, les discussions des philosophes, les réformes de Turgot, les publications de Necker, jusqu'aux projets de Calonne, tout avait créé un courant qui, tôt ou tard, devait aboutir à de grands changements.

Ce courant s'est prolongé beaucoup plus loin qu'on ne le croit. Il a résisté aux proscriptions et aux massacres de la Terreur, aux excès du Directoire, au contrôle de la police impériale, aux tristesses des invasions. Les maîtres de la grande époque, ces hommes illustres auxquels la France doit l'œuvre régénératrice de 1789, à la fermeté desquels de Tocqueville a rendu un juste hommage, et dont il a rencontré et connu les derniers survivants, tels que Larochefoucauld-Liancourt, de Bois-Landry Rœderer, Talleyrand, le bénédictin Dom Brial, toujours fidèles à la tradition du XVIII[e] siècle, immuables dans leurs convictions libérales, reprirent, à partir de 1815, leurs travaux; nous les retrouverons, quand je tracerai l'histoires des théories fiscales au XIX[e] siècle.

Arthur Young, qui fut précisément en 1789 l'hôte de la famille Larochefoucauld, nous apprend qu'il employait ses journées à visiter les librairies pour ramasser les brochures qui apparaissaient, chaque matin, sur les réformes et, notamment, les réformes fiscales. L'on trouve une bibliographie assez complète de ces brochures aux articles : *Impôt*, *Finances*, *Crédit public*, *Douanes* du dictionnaire d'Economie politique: Parmi ces brochures se trouvaient des ouvrages importants qui sont encore très utiles à consulter.

I. *Les modérés.* — Je place, au premier rang, parmi ces brochures, celle de Bois-Landry, publiée à Londres en 1787 sous le titre de : *Vues impartiales sur les assemblées provinciales, l'impôt territorial et les traites :* Bois-Landry n'est pas l'une des figures les plus importantes de l'Assemblée

constituante. Néanmoins, c'est peut être l'un des hommes politiques qui caractérisent le mieux, le grand mouvement de 1789. Il habitait Versailles, il y faisait le commerce. Il y fut élu député en 1789. Il appartenait à la grande race des négociants français du XVIII[e] siècle, dont de Gournay a été le type. Il joignait l'expérience des affaires et des hommes à la connaissance des théories de son époque. Indépendant par la fortune, il ne poursuivait, dans le maniement des affaires publiques, que ce qu'il croyait le bien de l'État. Il était convaincu de la nécessité, pour la France, d'une réforme profonde dans l'organisation de l'impôt, d'une politique commerciale libérale et de la paix extérieure. Il a défendu plusieurs fois ses idées devant l'Assemblée constituante où il jouissait d'une grande estime. Dans la discussion relative aux assignats il n'hésita pas à s'en prendre à Mirabeau lui-même et il ne lui fut difficile ni de détruire les arguments de Mirabeau ni de prédire le sort destiné aux assignats. C'est à lui, en grande partie, qu'est dû le tarif douanier de 1791 et le triomphe des idées de liberté commerciale. Il se retira de la vie publique en 1792; mais ni les excès de la Terreur, ni les victoires de la République et de Napoléon, ni les malheurs des invasions, ni le retour du système prohibitionniste ne modifièrent ses convictions. Et, dès que la chute de Napoléon permit à la France de respirer, il reparut, quoique septuagénaire, sur la brèche pour réclamer, dans les institutions fiscales des changements nécessaires et dans le régime économique de la France, le retour à la liberté des échanges.

En 1787, de Bois-Landry s'en tenait encore aux idées et aux projets de Turgot. Il organisait la France en 56 provinces contenant 1000 paroisses chacune. Tout individu jouissant de 100 francs de rente était électeur de la paroisse. Les paroisses composaient les districts et les districts les assemblées provinciales. Les grandes villes formaient un district.

Cette organisation avait pour but essentiel la réforme de l'impôt. C'était aussi le plan de Turgot.

L'impôt devait, avant tout, consister dans le revenu foncier. Chaque assemblée provinciale aurait eu l'option entre le

paiement de l'impôt en argent ou en nature. Cette option caractérise parfaitement l'état des esprits en 1789. Vauban et Roussseau avaient demandé l'impôt en nature. Toutefois l'impôt territorial n'aurait pas été unique. Les vingtièmes sur les autres revenus étaient conservés après une révision complète.

De Bois-Landry admettait, dans cette révision, comme pour l'impôt territorial, une certaine progression. C'était encore une idée qui était généralement acceptée au XVIII[e] siècle. Montesquieu et Adam Smith, s'y étaient ralliés. Les revenus de 400 livres auraient payé le dixième, ceux de 4000 livres, le huitième, ceux de 40,000 livres le sixième.

Egalité complète d'impôts pour toutes les classes. Enfin de Bois-Landry abolissait toutes les prohibitions ; il réduisait tous les droits de douanes à 5 0/0 de la valeur ; il proclamait le principe de la liberté commerciale comme l'élément même de la civilisation future et démontrait que la concurrence entre les peuples était désormais la loi même de leur puissance et de leur prospérité.

Bois-Landry résume ainsi le mouvement économique du XVIII[e] siècle.

Ces idées n'étaient pas sans rencontrer une ardente opposition, sans soulever de violentes critiques. Il en a été ainsi, pendant tout le XVIII[e] siècle, jusqu'en 1793. La libre discussion, malgré la police de l'ancien régime, s'est maintenue jusqu'à la Terreur, mais elle n'a reparu qu'en 1815. C'est aussi à Londres que le marquis de Casaux, reprenant la thèse de Graslin, répond à De Bois-Landry, dans un mémoire qu'il fut admis à lire devant la société royale de Londres en 1789, intitulé de l'*absurdité de l'impôt territorial.*

D'après le marquis de Casaux, le revenu de la France, en 1789, s'élevait à 4,730 millions dont 2,365 provenaient de la production agricole et 2,365 de la production industrielle.

En ce qui est de la première, le revenu se repartissait par tiers entre le propriétaire, le fermier et le travailleur. Le travailleur ne pourrait rien payer ; le fermier fort peu de chose. L'impôt accablerait par suite le propriétaire. Cet impôt est évalué à 473 millions.

Le marquis de Casaux propose de remplacer cet impôt par une capitation qui ne coûterait rien à personne. Quel serait donc cet impôt merveilleux? cet impôt se prélèvera sur les céréales. Il sera de onze livres par setier de froment et cinq livres dix sols par setier d'autres grains.

Le marquis de Casaux n'en maintient pas moins que la portion du travailleur est sacrée et qu'il ne faut pas y toucher. Seulement, d'après lui, le travailleur se récupérera fatalement. Ce sera le curé qui, à chaque prône, expliquera au paysan que ses journées s'élèveront, à chaque quinzaine, de 4 sols et qu'ainsi il pourra payer l'impôt du pain.

Le marquis de Casaux terminait sa lecture par cette objurgation à l'Assemblée constituante : « Si vous taxez la terre, « ou l'industrie, ou les consommations des gens aisés et de « luxe, ou des hommes aisés, je crois qu'il conviendrait de « ne plus parler d'économie, de conscience, de politique, en« core moins de justice. »

Ces idées, présentées sous une forme si abrupte, ont certainement quelque chose d'extravagant, surtout aux premiers jours de la terrible révolution qui allait éclater. Néanmoins, elles exprimaient très exactement l'opinion des classes privilégiées en 1789 et elles correspondent encore aujourd'hui à celle des classes riches. Tous les privilégiés, anciens et modernes, croient naïvement que le peuple peut ou doit se contenter des reliefs de leurs festins. Qui n'a présent à la mémoire les lettres du Père Lacordaire à madame Schwetchine sur la nécessité des consommations des classes riches pour entretenir le travail? C'est exactement la théorie du marquis de Casaux suppliant l'Assemblée constituante de ne frapper ni l'aisance, ni le luxe, mais de lever directement sur le pain 500 millions.

Quant à l'impôt sur le blé, on conviendra que le noble marquis n'était ni aussi absurde, ni aussi imprévoyant qu'on serait porté à le supposer. De 1815 à 1846, l'aristocratie anglaise a réussi à maintenir un impôt qui s'élevait jusqu'à huit francs par hectolitre de froment. Les gros propriétaires et fermiers français ne réclament-ils pas, un quart de siècle

après les traités de 1860, une taxe de cinq francs par hectolitre de blé ?

L'impôt, recommandé par le marquis de Casaux, était, il est vrai, plus exorbitant. Il équivalait à une taxe directe de sept francs par hectolitre. Le marquis poussait jusqu'à l'absurde le principe de la récupération. Il est resté toute sa vie fidèle à la théorie que doubler le prix du pain serait le meilleur moyen de respecter la portion du travailleur, car le salaire devait augmenter de plus du double. Ricardo et Malthus ont adhéré au même principe. Mais ont-ils jamais connu les conséquences qu'en avait tirées, avant eux, le marquis de Casaux ?

De Bois-Landry et le marquis de Casaux caractérisent les deux grandes écoles économique opposées qui s'étaient formées à la fin du XVIII[e] siècle. Ces écoles sont encore en présence. Leurs luttes ont rempli tout le XIX[e] siècle. Elles lui survivront certainement. Leurs idées, leurs ouvrages n'appartiennent pas exclusivement au mouvement de 1789.

Il en est différemment de quelques livres importants qui ont accompagné la convocation des revenus des États-généraux. Le plus considérable est celui de Heurtault de Lamerville, *Plan d'une restauration générale dans les finances* (1). Heurtault de Lamerville est un esprit sincère et sérieux. Il écrit à la demande et sur les inspirations du maréchal de Muy. C'est presque un publiciste officiel. Membre de l'Assemblée constituante, il expose les réformes auxquelles adhéraient les esprits modérés de l'ancien régime depuis la convocation des États généraux.

Comme éléments généraux de cette réforme, Heurtault de Lamerville maintenait les privilèges du clergé, de la noblesse et des pays d'États ; mais il soumettait le clergé aux vingtièmes. Les tailles réelles étaient conservées, les gabelles, corvées, péages supprimés, ainsi que tous les impôts indirects. Cette suppression générale est à noter chez un écrivain sérieux. Elle explique les votes d'une partie de la noblesse à l'Assemblée constituante.

Les bases de la réorganisation fiscale étaient les suivantes :

(1) Paris, 1787.

1° les vingtièmes étaient remplacés par l'impôt territorial, établi d'après un cadastre, et dû par tous les biens sans exception. Le produit de cet impôt était estimé à 158 millions ; 2° toutes les tailles devenaient réelles ; elles étaient perçues d'après un cadastre. On portait à 140 millions leur rendement; 3° aux impôts indirects était substituée une subvention générale sur les loyers des maisons et des campagnes d'un produit probable de 60 millions ; 4° les 60 millions fournis par les gabelles étaient remplacés par des sous ajoutés à chaque contribution.

L'impôt territorial rural était évalué à 114 millions et l'impôt urbain à 24 millions. Dans ces 158 millions, la part des biens nobles et ecclésiastiques était fixée à 2/20es du revenu.

Les biens roturiers acquittaient la taille devenue réelle partout et l'impôt territorial.

La subvention avait un caractère général ainsi que les sous des gabelles. Seulement les sous des gabelles n'étaient pas uniformes, puisque ces sous représentaient le rachat d'impôts inégaux.

La subvention était due au denier 40 par les habitants des maisons, c'est-à-dire 100 fr. pour un loyer de 4000 fr.

L'Assemblée nationale n'a emprunté aux idées de Heurtault de Lamerville que la subvention qui est devenue l'impôt mobilier ; c'est Forbonnais qui en avait eu le premier l'idée, mais il l'organisait différemment, ainsi que Vauban.

Le maintien des tailles pour les biens roturiers seuls indique quelle résistance les classes privilégiées devaient opposer à l'égalité de l'impôt.

Heurtault de Lamerville complétait ses plans, comme tous les publicistes de cette époque, par un projet de libération des dettes publiques. Il y pourvoyait par la création de 750 millions d'annuités. Il établissait la liberté complète des grains, repoussait l'impôt unique, ainsi que la dîme en nature et constituait les assemblées provinciales.

Le projet pour libérer l'État sans emprunt, sans innovation et en soulageant les peuples de Duchesne, de Voiron, (1) ap-

(1) Paris, 1789.

partient au même courant d'opinion que les plans de Heurtault de Lamerville. Ce sont encore les assemblées provinciales qui sont chargées d'opérer les réformes. Duchesne décompose chaque source de revenu public. Il affecte les domaines qui produisent 41 millions à la liste civile qui prélève 33 millions, boni 8 millions. Il affecte les tailles et la capitation, ensemble 187 millions, aux dépenses de la guerre, de la marine et des affaires étrangères à concurrence de 156 millions, boni 27 millions. Les fermes générales et les régies, donnant 227 millions, doivent acquitter les rentes perpétuelles et viagères, ensemble 206 millions, boni 11 millions. Il procède de même pour les revenus casuels. Il espère ainsi parer aux anticipations et aux dilapidations du gouvernement royal. Il pourvoit aux autres dépenses par les bonis qu'il a trouvés, c'est la réforme financière. Quant à la réforme fiscale, il abolit les gabelles et les douanes, auxquelles il substitue un impôt territorial nouveau joint à la taille et qui rappelle le centième denier existant en Hollande. Il espère se procurer ainsi un excédent qui serait chaque année versé à la caisse d'escompte, chargée de faire face au déficit, au moyen d'annuités viagères.

Ces projets, qui détruisaient le gouvernement tout entier, attestent le profond désarroi des amis de la royauté. Ils sont un indice grave de l'état de l'opinion et confirment le point de vue auquel Letrosne s'était placé. La liquidation du déficit par l'intervention d'une banque devait être l'objet d'une des grandes discussions de l'Assemblée constituante. Duchesne de Voiron, comme Heurtault de Lamerville, avait des relations avec le parti de la cour. Il entretenait une correspondance avec le marquis de Nesle. Il périt sur l'échafaud en 1794.

Brémond, citoyen français du tiers-ordre de Provence, appartient aussi aux modérés. Il a publié, en 1789, *des observations au peuple français*, ou *compte-rendu à la nation*, *de la contribution et du produit net*. Bremond est un disciple de Letrosne. Il accepte la maxime : *Un Roi, une loi*. Il entend associer le pouvoir royal et la liberté ; néanmoins c'est un réformateur. Il propose de consolider la dette, de combler le déficit, de diminuer l'impôt, d'abolir la vénalité des

offices, notamment des offices de judicature et de constituer une caisse des pauvres. L'impôt doit être acquitté par les propriétaires seuls sur le produit net ; toutefois il entend par propriété non seulement le sol, mais les maisons et les valeurs mobilières. Un cadastre général sera dressé. Il nous apprend que depuis 20 ans, un de ses amis, M. Jaubert, en avait préparé les éléments pour toute la France. Il évalue les revenus nouveaux à 485 millions. D'après lui, les revenus de l'Église s'élevaient à 275 millions, dont 200 millions provenant des biens fonds, 50 millions des dîmes, 25 du casuel.

Les vues politiques et patriotiques, publiées par l'abbé de Lubersac, en son nom et au nom du comte de Lubersac, sont l'expression d'un autre courant d'idées. L'ouvrage est dédié au comte d'Artois, avec cette épigraphe : *Pro Deo, pro Rege, pro patria.* Il est orné du portrait du comte d'Artois, qui reçoit le titre de *premier citoyen.* Plusieurs chapitres sont consacrés aux impôts : tailles, gabelles, capitations, sont également attaqués, sans proposition de remplacement. La nécessité d'une réforme est reconnue. Cette réforme est confiée tout entière aux *Assemblées provinciales*, à condition de respecter les privilèges de l'Église et de la noblesse. Le livre est au surplus assorti de dissertations sur le luxe, l'agriculture, les manufactures, le despotisme, le commerce, qui permettent de se faire une notion du mélange confus d'idées qui existait dans une partie du moins de la noblesse provinciale en 1789.

Je comprends parmi les modérés l'auteur anonyme des *Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent.* L'auteur est un religieux. Il ne propose pas de plan de réforme, mais il résume admirablement l'effet des impôts sur le sort des classes laborieuses. « Les impositions, dit-il, sont « prises sur les besoins les plus urgents des gens du peuple », et il cite ces paroles d'Isidore de Séville, qui écrivait au xve siècle : « *Magnum scelus est rem pauperum profitare divi-* « *tibus et de sumptibus inopum acquirere favores potentum,* « *arenti terrâ aquam tollere et flumina quæ non indigent*

« *irrigare.* » Ce sont des métaphores que le marquis de Casaux n'avait jamais traduites.

II. *Les radicaux.* — C'étaient là de beaucoup les écrits les plus modérés ; aussi ne donnent-ils qu'une idée très imparfaite du mouvement. Pour en saisir toute l'étendue il faut consulter d'autres genres de brochures ou de mémoires.

L'un des moins excentriques est l'*Inventaire des ressources de la France* par Bonvallet Desbrosses, ancien trésorier de la marine.

L'ouvrage de Bonvallet Desbrosses renferme une évaluation, sur laquelle j'aurai à revenir, des ressources et des richesses de la France en 1789. A cet inventaire est joint un plan de réforme générale des impôts. Tous les impôts existants sont abolis, sauf les douanes. Il sont remplacés par trois taxes : la taxe territoriale, la taxe de capitalisation, la taxe de consommation. La première est fixée au dixième de tous les revenus fonciers, estimés 3,357 millions ; elle produit 330 millions ; c'est un impôt spécial qui atteint tous les cens, dîmes, rentes perpétuelles et viagères.

La seconde est prélevée sur tous les revenus; elle doit donner, au taux de 1 0/0, 50 millions. La troisième est calculée à raison de 3 1/2 0/0 sur la viande, de 7 1/2 0/0 sur les liquides et les denrées coloniales. Les liquides fournissent 40 millions, la viande 9, et les denrées coloniales 5. Avec les douanes, les postes et les domaines, Bonvallet Desbrosses construit un budget de 464 millions effectifs qu'il trouve d'autant plus suffisant qu'il réduit les services des ministères à 251 millions.

Il n'y a pas cent ans que de pareilles évaluations étaient lancées dans le domaine public par des personnes en état de se faire une opinion sérieuse. Les liquides versent actuellement plus de 425 millions au lieu de 40, et les denrées coloniales 180 au lieu de cinq. Les impôts directs ont doublé, l'ensemble du budget de l'État est sextuple, sans compter tous les autres.

Roland de la Platrière est aussi un ancien fonctionnaire. Les ouvrages de Roland sont postérieurs de quelques mois. Roland, destiné à jouer un rôle politique, était, en 1789, cais-

sier de Watelet, receveur général. De tout temps il avait appartenu à la finance, comme receveur des tailles de l'élection de Chartres ou comme régisseur de la forêt de la Grésigne. Il avait même été employé dans les administrations des grains. C'était un esprit chimérique, mais curieux et entreprenant. Tandis qu'il proposait à l'académie de Lyon d'ouvrir un concours sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'établir des tribunaux pour juger les morts, il suivait avec soin et prévoyait avec sagacité les grands progrès de l'industrie manufacturière. La convocation des États-généraux excita son ardeur et il fonda le *Financier patriote* ou la nation éclairée sur ses vrais intérêts.

Le recueil est encore entièrement monarchique. Il est adressé aux États généraux « appelés de toutes les parties du royaume, « sous les yeux du monarque des Français, digne héritier des « vertus de Louis XII et de Henri le Grand, ces deux princes « à jamais chers à la nation et regardés dans l'univers en« tier comme l'exemple des rois à l'amour des peuples. »

Le recueil contient trente-trois articles où sont formulées les réformes jugées nécessaires par Roland : 1° abolition de tous les privilèges et de tous les offices ; 2° suppression des dîmes ; 3° remplacement des gabelles par une taxe sur les loyers ; 4° et des aides par un droit à l'enlèvement des liquides ; 5° adoption d'un impôt territorial, d'après une moyenne de revenu, révisable tous les dix ans ; 6° réformes des lois sur l'enregistrement (contrôle et insinuation) ; 7° assurance obligatoire pour les dettes hypothécaires ; 8° taxe particulière sur les châteaux, parcs et jardins ; 9° révision des rentes perpétuelles, viagères et des pensions ; 10° conversion des rentes perpétuelles en rentes amortissables ; 11° constitution de rentes alimentaires non saisissables, limitées à 2400 fr.

Roland soumit ces idées à Necker qui ne lui répondit pas. Blessé de cette indifférence, Roland écrivit : « Henri, tu revis « dans Louis, mais Sully est resté dans la tombe. » A cet égard, il ne se trompait pas.

Il y a beaucoup à choisir dans le pêle-mêle des idées de Roland. Néanmoins, quelques-unes, telles que le paiement

des droits d'aides à l'enlèvement, les rentes amortissables et les rentes alimentaires étaient appelées à un avenir incontestable.

Le *Financier patriote* contient, en outre des idées de réformes fiscales de Roland, une série d'articles ou de travaux sur toute espèce de sujets : lettres de cachet, corvées, saisies, hôpitaux, jeux, loteries, prises de corps, mariage, divorce. Tout est juxtaposé. On sent le bouillonnement d'une époque nouvelle.

Roland était encore un modéré. Ainsi Grouber de Groubenthal, avocat au parlement de Paris, publiciste de quelque notoriété à la fin du siècle dernier, est, en réalité, plus radical. Les projets de Grouber de Groubenthal ont encore pour base politique l'élément monarchique : *un seul souverain, une seule loi !* Mais de cette unité, Grouber de Groubenthal conclut à l'impôt unique. Quel sera donc cet impôt ? Ce sera un impôt territorial unique, établi sur le revenu foncier rural brut qui est évalué 3,600 millions et le revenu foncier urbain évalué 610 millions. Ces chiffres prouvent que Grouber de Groubenthal était assez bien renseigné. D'après lui, le revenu rural se distribuait : frais de culture, 200 millions ; fermages, 200 millions ; dîme, 360 millions ; impôts, 300 millions ; bénéfices de la culture, 540 millions.

Grouber de Groubenthal supprime les impôts directs et les dîmes : soit 660 millions. Dès lors, il se croit autorisé à demander à la propriété foncière rurale 600 millions. La propriété urbaine devait payer dans les mêmes proportions.

L'impôt unique territorial ainsi établi et justifié, il restait à acquitter les dettes de l'Etat ; à cet effet, Grouber de Groubenthal propose l'aliénation des biens de l'Église, et au besoin celle des biens domaniaux. Il enlève donc à l'Église et ses dîmes et ses biens. C'est ce qu'a fait l'Assemblée constituante. Il supprime aussi tous les impôts indirects, même les octrois.

Comme tous les publicistes contemporains, il agence ses projets de réformes fiscales d'une multitude d'autres idées : révision des rentes et des pensions, abolition des saisies, ins-

titution de secours publics, prix civiques, unité des poids et mesures.

Minau de la Mistringue n'est pas moins radical. Il supprime aussi tous les impôts, à l'exception des douanes et des postes. Il établit un impôt personnel qui doit rapporter 942,441,410 L. C'est l'impôt unique sur les revenus. Il admet que 2,494,077 contribuables acquitteront 50 fr. par an ; 1,408.000, 60 fr. ; 1,506,678, 70 fr. ; 1,000,000, de 80 à 100 fr. ; 1,000,000, de 100 à 150 fr. ; 1,000,000, de 150 à 300 fr. ; 100,000, 500 fr. ; 90,000, de 1000 à 5000 fr. ; et 800, de 10,000 à 50,000 fr. ; 7,500 personnes chacune 500 L., et quatre chacune 50,000 L. Comme toutes les échelles de ce genre, celle de Minau de la Mistringue est trop élevée pour les classes laborieuses. Cet impôt unique remplit Minau de la Mistringue d'exaltation. « Que de paix ! s'écrie-t-il, « que de tranquillité ! que de bienfaisance ! que de richesses ! « quelle prospérité ! quelle abondance ! »

Muguet de Champalier, écuyer, partage les idées, les espérances et l'enthousiasme de Minau de la Mistringue. Il compose donc une proposition à transmettre aux États-généraux. Cette proposition consiste à abolir tous les impôts, à l'exception des postes et des douanes et à les remplacer par une taxe unique et personnelle. « Mon plan, affirme le noble écuyer « (*miles*), fera le bonheur du peuple ; noblesse et clergé se« ront satisfaits ; la majesté du trône sera soutenue. » Ce plan ne manque ni d'originalité, ni de naïveté.

Dans chaque paroisse, il sera formé une chambre présidée par le curé. Cette chambre décidera de ce que chacun aura à payer. Elle statuera avec équité. Les deux plus notables répondront de la recette qui sera faite par état, profession ou corporation.

Les paroisses se réuniront pour former des chambres centrales qui comprendront chacune 12 nobles, 12 ecclésiastiques et 24 laboureurs, élus par les chambres paroissiales. La chambre centrale administre la province. Dès lors plus de sangsues du peuple ! plus de fortunes scandaleuses !

Cet impôt personnel était plus savamment gradué que ce-

lui de Minau de la Mistringue. Il était censé susceptible de produire 1,326,500,000 L.

Linguet se prononça également en faveur de l'impôt unique ; mais il l'organisait d'une façon toute différente. Il publia en 1787 une brochure fort curieuse intitulée : *L'impôt territorial ou la dîme royale.* D'après Linguet, la dîme serait le plus équitable des impôts. Il rappelle qu'elle a fonctionné et qu'elle fonctionne encore en Orient sans soulever de difficultés ; qu'elle est acceptée par les populations dans la plupart des États de l'Europe. Revenant donc aux idées de Vauban, tout en leur donnant une extension que Vauban n'aurait pas acceptée, il propose d'abolir tous les impôts et de demander à la dîme l'ensemble des contributions, soit 572 millions, 360 millions à la charge de la propriété rurale, 212 à la charge de la propriété urbaine. Ces proportions indiquent que Linguet s'était rendu compte de l'importance de la propriété bâtie. Mais il l'exagérait pour son époque. Ces bases posées, il examine avec beaucoup de soin les objections que ce système pourrait soulever, et en montre les avantages.

Même sous la forme de dîme en nature, même avec l'abolition de tous les autres impôts, il est douteux que la production agricole eût pu faire face à un prélèvement brut équivalent à 360 millions. Les bases de son plan posées, Linguet prend corps à corps les six objections principales faites contre la dîme en nature. Il les réfute l'une après l'autre, non sans talent et parfois avec succès : 1° Le peuple paiera en nature ; le Roi, au moyen de l'affermage, recevra en argent ; 2° En France, pas plus qu'en Angleterre, la perception des dîmes ecclésiastiques ne soulève de difficultés ; le fait était exact ; 3° L'inégalité originaire de fertilité des terrains et des frais de culture a été nivelée par l'achat d'après un prix en rapport avec cette fertilité ; 4° Dans les villes, chaque terrain sera taxé d'après son emploi, soit d'après les loyers des constructions ; 5° Il n'est pas vrai que l'impôt ne doit pas porter sur le produit brut ; la théorie du produit net est insoutenable ; à cet égard, Linguet avait raison ; 6° L'impôt en nature ne peut être aussi facilement augmenté que l'impôt en argent. Ce qui, en fait, est exact.

Toutefois la thèse de l'impôt en nature, malgré l'influence de Rousseau, rencontrait peu de partisans. En 1787, un jurisconsulte l'avait combattue par un mémoire assez intéressant sur *l'impôt en nature chez les Romains* : L'auteur de ce mémoire relève, d'après les textes du Digeste, tous les abus auxquels donnait lieu la perception de l'impôt en nature. Toutes les provinces avaient demandé de payer en argent. Les discours de Cicéron contre Verrès sont, à cet égard, un acte d'accusation irréfutable.

D'autres publicistes étaient encore bien moins raisonnables que Linguet. Dès 1785, Hocquard de Courbon, proposait dans *Ses vues sur l'administration des finances et l'allègement de l'impôt*, une taxe unique sur les marchands, dont le mouvement d'affaires était estimé s'élever à 8 milliards de livres. Sur toutes les ventes, sauf les denrées alimentaires, il aurait été prélevé 10 0/0. Cette taxe aurait, d'après l'auteur, pu produire 800 millions. C'était l'impôt basé sur la consommation, payait qui consommait. Hocquard de Courbon entrevoyait l'abolition progressive de tous les autres impôts et une ère de régénération et de bonheur. Il repoussait les théories physiocratiques et l'impôt territorial. Selon lui le propriétaire ne pouvait se récupérer, tandis que le marchand se récupérait à son gré. Il voyait le principe de la valeur dans le travail et non dans la terre. Il se plaçait donc à un point de vue entièrement opposé à celui des physiocrates.

Ducrest, chancelier du duc d'Orléans, dans un mémoire sur les finances, mettait en circulation des opinions tout autrement pratiques et tout autrement radicales. 1° L'impôt doit être consenti et voté; 2° Toutes les branches de la production, agriculture, industrie, commerce, peuvent et doivent contribuer ; 3° L'impôt doit donc porter sur les personnes, sur les terres, sur les maisons, sur les rentes, sur le commerce, sur les consommations ; 4° L'impôt doit être égal, simple et progressif, d'après les revenus et les fortunes ; 5° L'impôt ne doit pas porter sur le nécessaire du contribuable ; 6° Les pauvres seront exempts d'impôt. Ducrest terminait son mémoire par une comparaison entre les impôts en France et en Angleterre. Il

avait la hardiesse, grande pour l'époque, de montrer la supériorité des institutions fiscales de l'Angleterre.

Ancien fermier général, Desmarets est un esprit de la même trempe que Ducrest. Il proclame également l'égalité absolue de l'impôt ; il demande avant tout, que les rentiers concourent aux charges de l'état *dont ils dévorent les finances.* Son mémoire intitulé *Plan de finances pour les États-généraux*, 1789, est toutefois à signaler à un autre point de vue. Ducrest avait mis en avant l'idée d'une grande banque agricole qui devait venir au secours de l'agriculture, Desmarets propose tout simplement l'établissement d'un papier-monnaie garanti par les revenus de l'État. Ce papier-monnaie servira à pourvoir à tout, notamment à rembourser les capitaux dus aux rentiers et à remplacer les produits des impôts qu'il faut supprimer, comme les gabelles. On devra cependant en limiter sévèrement les émissions et en retirer chaque année pour 120 millions au moins.

Le principe de l'impôt progressif était alors accepté par beaucoup de bons esprits, l'auteur d'une brochure anonyme recommandable, intitulée *l'Impôt territorial*, 1787, après avoir rejeté l'impôt territorial unique à raison de l'incertitude de la récupération des propriétaires et admis la règle du nécessaire du pauvre, concluait à la révision des impôts directs d'après le taux des fortunes. Il demandait la révision des tailles et des vingtièmes d'après le classement des terres et progressivement d'après l'importance des revenus

L'Assemblée constituante a complètement réalisé les vues de Ducrest, sauf l'impôt progressif, voté seulement par la convention. Quant au plan de Desmarets, il a été mis à exécution dès le mois d'avril 1790, avec des ressources considérables, ce qui n'a pu empêcher une catastrophe finale.

Mittié, ancien receveur ambulant, précise plus clairement encore le mouvement qui avait lieu dans l'opinion. Il publie, en 1789, *un plan de suppression des barrières de Paris.* Élevé dans la fiscalité, il en connaît les détours. Il trace donc un tableau effrayant des pillages, rapines, spoliations, confiscations, saisies des 250,000 agents (gabious, rats de cave, sti-

pendiaires de la finance, satellites de la fiscalité), qui composaient l'armée du fisc. Il réclame le licenciement de cette armée, le congé de tous les receveurs et trésoriers généraux et la liquidation du domaine royal. Enfin il revient sur une idée que nous avons déjà rencontrée dans les discussions du temps, la sécularisation des biens de l'Église. L'Assemblée constituante a fait table rase de toute l'ancienne fiscalité et sécularisé les biens de l'Église. Ces trois brochures, de gens fort obscurs alors et entièrement oubliés aujourd'hui, se trouvent contenir le programme financier de la Révolution.

Laporte, agent de change à Bordeaux, y publia, en 1789, une brochure plus curieuse, plus remplie d'idées, mais par suite appelée à agir beaucoup moins sur les esprits. *Essai sur la législation des finances de la France.* Cet essai correspondait mieux à tout le mouvement de cette époque. Il contenait un plan entier de rénovation sociale. Laporte réglait les mariages mal assortis, les testaments, l'obéissance passive dans l'armée, le jury, l'usure, la réforme des hôpitaux, l'unité des poids et mesures, l'exploitation des marais, landes et chemins ; il abolissait les trois ordres, organisait le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif confié à deux chambres ; il dotait les communes d'une liberté complète. Toutes ces questions ont été l'objet des délibérations de l'Assemblée constituante. En même temps Laporte abordait la réforme des impôts.

« Quand la fixation, la perception, l'administration de l'im-« pôt, disait-il, sont confiées à une classe d'hommes sans « consulter la nation, le gouvernement se sépare de la na-« tion ; l'impôt disparaît, le tribut et l'esclavage le rempla-« cent ; alors un peuple est mis à l'encan ; les mœurs se dis-« solvent et tombent dans le degré de corruption qui attire « la mort du corps social. » Deux remarques de Laporte sont judicieuses et méritent d'être relevées. La première c'est que la Royauté française, si populaire avant la fin du règne de Louis XIV, s'était séparée de la nation par l'arbitraire, introduit depuis longtemps et très aggravé dans la gestion de l'impôt, L'histoire de la Révolution a été en grande partie la réalisation

de cette séparation à laquelle rien n'a pu remédier. La seconde, c'est que la Royauté avait converti l'impôt en un tribut mis à l'encan. Ces fortes expressions sont peut-être celles qui caractérisent le mieux l'ancien régime.

Le remède à cette situation, c'était, d'après l'auteur, d'une part l'établissement d'un gouvernement libre, ce qui ne saurait être contesté, et, d'autre part, la réforme des impôts. A cet égard, Laporte adoptait complètement les projets de Turgot et de Bois-Landry. Il supprimait tous les impôts, y compris les octrois ; il confiait, comme Turgot, aux États provinciaux, la répartition et la levée de la nouvelle contribution qui devait remplacer tous les impôts. Cette contribution n'était que l'impôt territorial unique, levé en argent ou en nature, au choix de chaque assemblée provinciale.

On saisit tout de suite l'infériorité de cette organisation, qui était celle adoptée par Turgot, relativement à celles proposées par des publicistes plus obscurs, mais plus au courant du progrès qui s'était fait dans l'opinion.

Toutefois Laporte agençait ses plans d'une organisation complète du crédit. A cet égard son mémoire a beaucoup d'importance. Une banque était fondée dans chaque province ; c'est cette banque qui était chargée de l'administration des finances de la province ; elle avait le droit d'émettre des billets de la banque. Turgot avait parfaitement entrevu la nécessité d'avoir recours aux nouveaux instruments de crédit pour opérer les grandes réformes qu'il avait en vue. De là la fondation du comptoir ou banque d'escompte, qui a rendu des services nombreux pendant la fin du règne de Louis XVI et l'Assemblée constituante.

Il est probable que la fondation de banques provinciales par l'Assemblée constituante, la répartition entre ces banques des émissions des assignats, la réception par elles des nouveaux impôts, la vente des biens de l'Église et du domaine public, auraient amoindri les catastrophes financières de la Révolution. Talleyrand et Dupont de Nemours en avaient eu l'intention, mais ils s'en tinrent au projet d'une banque unique, projet qui cadrait moins bien avec la vente des biens

nationaux et qui fut attaqué à outrance par Mirabeau, comme anti-révolutionnaire.

La grande expérience faite, en ce siècle, par les États-Unis, indique les services que les banques provinciales auraient rendus au papier-monnaie français. Ce sont les banques nationales américaines qui ont été le point d'appui comme les canaux de distribution des émissions colossales faites de 1861 à 1864 par le gouvernement fédéral; et cependant ces émissions n'avaient pour gage que le budget futur de la Confédération. Les assignats avaient pour garantie plus de 4 milliards en biens fonds.

§ 2. Les cahiers des États-généraux.

C'est au milieu de ce mouvement d'opinion qu'eurent lieu les élections aux États-généraux. Il est intéressant de connaître les demandes formulées dans les cahiers de chaque ordre, en ce qui concerne le régime des impôts. La rédaction de ces cahiers a toujours eu un caractère sérieux, et, pendant longtemps, elle a été une garantie efficace. Le pouvoir royal, durant plusieurs siècles, en avait tenu compte. A plusieurs points de vue, ces cahiers réflétaient plus exactement l'opinion publique, pour chaque ordre, que les réunions électorales ou les clubs d'aujourd'hui.

I. *Cahiers du clergé.* — Le clergé revendique l'exercice du pouvoir législatif par les États-généraux, le vote par tête et non par ordre pour tout ce qui concerne l'impôt; l'établissement d'une constitution générale qui définisse les droits et obligations de chaque citoyen, de chaque ordre et de chaque pouvoir, avant toute discussion concernant les impôts; l'organisation d'assemblées provinciales dans chaque province; l'égalité et l'uniformité des impôts pour toutes les classes; la renonciation par l'Église à ses privilèges, sauf par l'État à acquitter la dette du clergé; le respect du nécessaire du pauvre; l'interdiction de saisir les meubles et outils du travailleur; la

contribution des rentiers et capitalistes aux charges publiques; l'abolition des droits féodaux, des corvées, des péages et de tous les vestiges du régime féodal; la suppresssion des douanes intérieures, des maîtrises et jurandes.

II. *Cahiers de la noblesse.* — La noblesse revendique la réunion périodique des États-généraux et l'exercice du pouvoir législatif, non pas en vertu d'une constitution à discuter, mais comme le droit public et primitif des Français; le vote par tête et non par ordre pour tout ce qui concerne l'impôt; la conservation des privilèges honorifiques de la noblesse ; l'abolition de tous les droits féodaux moyennant rachat ; la suppression des dîmes, sans indemnité ; l'organisation d'assemblées provinciales dans chaque province ; le vote temporaire et annuel de l'impôt; l'égalité et l'uniformité de l'impôt pour toutes les classes; l'abandon, comme le clergé, de ses privilèges, sauf la réserve de ne soumettre la noblesse qu'à une taille noble ; la vente, s'il y a nécessité, des biens de l'église.

III. *Cahiers du tiers-État.* — Le tiers revendique : la réunion des ordres et le vote par tête ; l'établissement immédiat d'une constitution générale ; l'abolition de tout le régime féodal ; la répartition égale de l'impôt par des assemblées provinciales ; la suppression complète de tous les impôts indirects, sauf le timbre ; leur remplacement par un impôt personnel mobilier et proportionnel à la fortune ; le respect du nécessaire du pauvre ; la taxe des consommation de luxe ; la réduction des dîmes et des rentes ; l'abolition des maîtrises et des jurandes ; la révision des tarifs de douanes de manière à ne pas frapper les matières premières ; la vente des biens du clergé régulier pour acquitter la dette du clergé et améliorer la condition des prêtres des campagnes ; l'organisation de crédit.

Il est facile de reconnaître, dans l'unanimité de certaines demandes des cahiers, l'influence décisive du grand mouvement théorique du XVIIIe siècle :

1° L'égalité et l'uniformité de l'impôt ;

2° La répartition de l'impôt par des assemblées provinciales ;

3° Le respect du nécessaire du pauvre ;

4° L'abolition du régime féodal, sauf rachat ;

5° La suppression des douanes intérieures ;

6° Le vote annuel de l'impôt ;

7° La suppression des dîmes ;

8° L'abolition des impôts indirects, par le tiers-État seulement ;

9° L'abolition des maîtrises et jurandes ;

10° La liberté du commerce des grains ;

11° La vente des biens de l'Église, par la noblesse et le tiers ;

Tous ces vœux avaient été successivement formulés par les publicistes et les économistes. Toutefois, il faut remarquer que les cahiers ne mentionnent pas les théories scientifiques qui avaient tant agité les esprits. La dîme en nature, l'impôt territorial unique, ne sont réclamés par aucun ordre.

Toute l'œuvre de la Révolution, toute l'œuvre de l'Assemblée constituante est contenue dans ces cahiers. La nation s'est même montrée supérieure à ses représentants ; c'est que ces derniers se sont trouvés placés vis à vis de deux forces, entre lesquelles ils ont dû choisir : la Royauté et le peuple de Paris.

Nul doute que si la Royauté avait accepté, sans arrière-pensée, l'ensemble des réformes demandées par les cahiers des États, que si elle avait pris surtout l'initiative de tous les changements devenus inévitables, elle serait parvenue à dominer la crise. Mais elle vivait sur la tradition immémoriale que son autorité dépendait de la division des autres classes. Jusque dans la prison du Temple, elle a conservé l'illusion que son rôle consistait à diviser pour régner. Elle a successivement acheté Mirabeau, Danton et bien d'autres, pour conserver, en réalité, le pouvoir personnel, auquel elle n'a jamais renoncé comme les ordonnances de juillet l'ont prouvé. C'était un héritage sacré, venant de Dieu lui-même. C'est ainsi que l'ignorance ou le dédain des origines historiques de la maison royale de France ont eu tant de part dans sa ruine. Nul ne pouvait toucher à cet héritage. Louis XVI, sa sœur, sa fille,

ses frères, étaient pénétrés de ces sentiments. Louis XVI est mort convaincu qu'il représentait un principe sacré. En octroyant la Charte, Louis XVIII, de beaucoup le plus clairvoyant des trois frères, croyait sincèrement à son droit; Charles X s'est retiré avec dignité plutôt que d'y renoncer, et son petit-fils, en 1873, à 84 ans de distance, a préféré refuser la couronne qu'on lui offrait que la devoir à un pacte public et conditionnel.

L'Assemblée constituante se rejeta donc nécessairement du côté de l'autre force. Au lieu d'une révolution pacifique, entièrement faite dans les esprits et acceptée par les intérêts, comme l'attestent les cahiers des trois ordres, on se trouva en face d'une lutte implacable que Mirabeau et Lafayette ont dirigée sous l'Assemblée constituante, Danton sous l'Assemblée législative, et qui a reparu quand la Royauté a refusé de respecter la charte qu'elle n'avait octroyée que sous la pression de l'Europe.

Les Bourbons n'ont eu aucune idée de l'importance du mouvement politique et économique qui s'était opéré, pendant le XVIII[e] siècle, non seulement en France, mais en Europe. A cet égard, ils sont moins excusables que les Stuarts, aussi irréconciliables qu'eux, mais qui ont eu à lutter en Angleterre, pour le maintien du pouvoir personnel au moment où il était porté à son apogée dans toute l'Europe. Au contraire, dès la fin du XVIII[e] siècle, il était facile de prévoir que les réformes accomplies par Frédéric II en Prusse, par Joseph II en Autriche, par Charles III en Espagne, que l'immense agitation des esprits en France aboutiraient, comme elles ont abouti, à la subordination du pouvoir royal dans toute l'Europe. Les évènements même de la Révolution n'ont pas suffi à instruire les Bourbons; et ils ont disparu isolés, désertés, étrangers à cette nation qu'ils avaient rendue si grande; car toutes les classes les ont successivement délaissés, parce que toutes, comme les cahiers le disent clairement, appartenaient au grand mouvement du XVIII[e] siècle.

Si on laisse de côté tous les excès et tous les malheurs de la Révolution, des massacres affreux, des ruines innombra-

bles, des guerres glorieuses mais qui ont un résultat si néfaste, il faut bien reconnaître que tous les changements accomplis depuis un siècle, se trouvent contenus dans les cahiers des États-généraux, notamment au point de vue économique et fiscal, avec le consentement des trois ordres, c'est-à-dire, de la nation entière, et que s'il y a une différence à constater, entre ce qui a été demandé et ce qui a été obtenu, elle est plutôt un recul qu'une avance sur les cahiers de 1789.

Sans doute, il est arrivé un moment où le clergé, la noblesse sont devenus hostiles à la Révolution, mais le tiers-État lui-même s'est bientôt associé à cette hostilité. La Royauté a longtemps espéré que, de l'excès des souffrances surgirait une réaction dont elle pourrait profiter. Cette réaction s'est produite; la dynastie traditionnelle a été replacée sur le trône ; elle l'a conservé pendant quinze ans, non sans mérite, non sans grandeur, mais elle l'a perdu, parce qu'elle n'a pas su faire le départ entre l'affection que la nation ou qu'une certaine partie de la nation avait conservée pour elle et le changement irrémédiable qui s'était fait dans les esprits, pendant le XVIII[e] siècle, sur la fonction de la Royauté. Malouet rapporte dans ses mémoires que mademoiselle Elisabeth, le plus noble caractère de la maison royale, ne pouvait entendre parler de Lafayette et comptait loyalement sur Danton. C'est qu'elle se rendait parfaitement compte que Danton représentait la fureur temporaire de la populace, et Lafayette l'irrévocable subordination du pouvoir arbitraire de sa race.

Toute la révolution est dominée par cette subordination. Sauf la lutte de la France contre l'Europe, le reste est accessoire.

§ 3. Le gouvernement de l'Assemblée constituante.

Très bref et digne, le discours adressé par Louis XVI aux États-généraux ne contenait aucune indication politique géné-

rale. Le Roi se bornait à signaler l'agitation croissante des esprits et le désordre des finances. Il ajoutait : « Je suis assuré « d'avance que vous me proposerez les moyens les plus effi- « caces pour y établir un ordre permanent. » C'était intervertir les rôles. L'Assemblée eut le sentiment profond de la méprise du Roi. C'était elle qui avait à statuer, c'était au Roi à proposer. La grande faute de Necker fut de ne pas s'en douter ; faute irréparable. La Royauté abandonnait l'initiative aux États-généraux, elle leur transférait le gouvernement ; elle plaçait la dynastie dans la situation la plus périlleuse, le droit de refuser, ce qui comportait la puissance nécessaire pour faire respecter son refus.

« Il est enfin arrivé, ce beau jour, si longtemps attendu... » C'est par cette apostrophe mélodramatique que le garde des sceaux commençait son commentaire du discours royal. Il y avait, en effet, 174 ans que la France attendait. La maladresse de rappeler une si longue patience irrita bien des députés. Tout le discours du ministre fut dans ce ton. « Depuis « l'époque heureuse où le ciel vous l'a donné pour maître.... « Vos cœurs se sont attendris au récit des sacrifices dont *Sa* « *Majesté* a donné l'exemple en supprimant des dépenses que « ses ancêtres avaient toujours cru nécessaires à l'éclat et à « la dignité du premier trône de l'univers. » Le ministre se décida cependant à faire quelques allusions à la réunion des ordres, aux réformes de l'impôt, à la liberté de la presse et aux changements des lois fiscales. Necker prit ensuite la parole. Jamais son imprévoyance, son insuffisance ne se produisirent avec plus d'éclat. Il lut aux États un long mémoire, très diffus, rempli de phrases creuses, presque ridicules, eu égard aux circonstances, uniquement consacré à l'examen des besoins ordinaires et extraordinaires du gouvernement. Ce mémoire se terminait par un *post-scriptum* divisé en deux parties. Dans la première, contenant 9 paragraphes, Necker indiquait les améliorations générales sur lesquelles les Etats auraient à délibérer, et dans la seconde les améliorations particulières à chaque province. Les cinq premiers paragraphes de la première partie étaient consacrés à la question des im-

pôts. Necker se bornait à recommander l'égale répartition des impôts existants et leur révision. Dans le cinquième, il étudiait la situation de la caisse d'escompte et les avantages que pourrait offrir une nouvelle compagnie des Indes, dans le sixième, la part à tirer des biens de la couronne, dans le septième, la liberté du commerce des grains, dans le huitième la milice et dans le dernier les corvées.

Les États généraux ne tinrent aucun compte de ces communications, qui avaient si peu de rapport avec les délibérations des cahiers. Il est probable que Louis XVI et Necker ne les connaissaient pas. Le Roi ne cherchait qu'un expédient financier et Necker que le moyen de garder le pouvoir.

La Royauté manqua ainsi l'occasion de prendre la direction du mouvement. Le milieu de la cour, composé de tous les intérêts séculaires qui se sentaient menacés, essaya de renouveler la politique qui avait si souvent réussi au XVI[e] et au XVII[e] siècle; la Cour échoua devant l'indécision et l'honnêteté du Roi, les répugnances démocratiques du bas-clergé et les idées libérales d'une partie de la haute noblesse. Les trois ordres se réunirent, malgré les ordres du Roi; ils se constituèrent en Assemblée nationale. Le peuple de Paris se souleva le 14 juillet et s'empara de la famille royale le 6 octobre. Le pouvoir royal, en fait, disparut.

A partir du 6 octobre 1789, l'Assemblée nationale prit le gouvernement en mains. Elle en eut l'entière responsabilité.

Les conséquences de cette abdication réelle de la Royauté ont été pour beaucoup dans les excès de la Révolution. Il y a fort peu d'exemples de grandes nations gouvernées directement par des assemblées délibérantes. Ce gouvernement devait être d'autant moins heureux pour la France que les membres de l'Assemblée nationale n'avaient aucune expérience du pouvoir exécutif ou législatif.

Depuis 150 ans, la Royauté avait renversé tousles pouvoirs. A l'exception des Etats de Languedoc, de Bretagne, de Provence et de Bourgogne, il n'existait en France aucun corps délibérant, aucun contrôle. Les Intendants étaient tout.

Les députés étaient arrivés à Paris hostiles au pouvoir royal, et dévoués à la famille royale, mais remplis de la grandeur de leur mission et de la nécessité inévitable de réformes radicales. Rien ne devait leur coûter pour les réaliser ; à cet égard l'accord était au fond complet entre les ordres.

Ils étaient donc tous disposés à prendre en mains tout le gouvernement et à agir en maîtres.

Il résulta nécessairement de cette situation une complète interruption de gouvernement. Toute police s'évanouit, la justice faiblit ; l'administration s'arrêta ; la sécurité disparut, les impôts ne furent plus acquittés. D'une part, ils étaient très inégalement répartis et très difficiles à lever. Les contribuables qui y étaient assujettis refusèrent de payer et il ne se trouva personne pour les y contraindre ; d'autre part, il était question de réformes complètes pour réparer des injustices évidentes ; la noblesse, le clergé avaient consenti à supporter leur part ; le tiers-Etat avait demandé la suppression des gabelles, des aides, de l'impôt sur le tabac ; comment continuer les anciennes procédures ? Comment soutenir le personnel? Comment combattre la contrebande ?

Aussi, dès le 17 juin 1789, l'Assemblée constituante rendait-elle un décret portant « que les contributions, telles qu'elles « étaient perçues, n'ayant pas été consenties par la nation, « étaient toutes illégales et par conséquent nulles dans leur « création, extension et prorogation. »

Aucun acte de l'Assemblée constituante ne caractérise mieux son gouvernement ; aucun ne prouve mieux combien les députés étaient entièrement étrangers aux affaires générales de l'Etat. La convocation des Etats généraux, la rédaction des cahiers, avaient déjà singulièrement paralysé l'administration. Dès le décret de l'Assemblée, il y eut naturellement une interruption générale dans la perception des impôts. Il ne fut plus possible d'exiger l'impôt. Payait qui voulait.

Il est vrai que le même décret portait. « L'Assemblée nationale déclare, à l'unanimité des suffrages, consentir *provisoirement* pour la nation que les impôts et contributions,

« quoique illégalement établis et perçus, continuent d'être « levés, de la même manière qu'ils l'ont été précédemment. « Et ce, jusqu'au jour seulement de la première séparation « de cette Assemblée, de quelque cause qu'elle puisse prove- « nir. Passé ce jour, l'Assemblée nationale entend et décrète « que toute levée d'impôts et contributions de toute nature « qui n'aurait pas été nommément, formellement et libre- « ment accordée par l'Assemblée cessera entièrement dans « toutes les provinces du royaume, quelle que soit la forme de « leur administration. »

Mais toute incertitude dans le droit d'exiger l'impôt comme dans l'obligation de l'acquiter équivaut à une invitation à s'y soustraire. Aussi, dans un grand nombre de villes et de communes, le peuple se souleva pour ne plus payer ni impôts, ni dîmes, ni droits féodaux. Nul doute que les décrets de l'Assemblée ont été la cause immédiate de ces soulèvements qui, dans plusieurs provinces, furent accompagnés d'incendies, de meurtres et de pillages. Le gouvernement se montra indifférent et impuissant à maintenir la sécurité publique. Les actes de la nuit du 4 août furent la conséquence directe de ces soulèvements. Ce fut pour calmer le peuple, arrêter les incendies et les massacres que les députés votèrent sans discussion :

1° La destruction du régime féodal, sauf rachat des droits autres que ceux de main-morte et de servitude personnelle ;

2° L'abolition de toutes les dîmes sans indemnité, sauf les dîmes inféodées.

3° Le rachat de tous les champarts et de toutes les rentes foncières perpétuelles, la suppression du casuel des curés ;

4° La suppression de tous privilèges personnels ou pécuniaires en matière de subsides.

Toutefois, de même que pour les impôts, l'Assemblée nationale maintenait le paiement provisoire des droits féodaux, dîmes, rentes perpétuelles et l'exemption des charges.

Ainsi, en une seule nuit, l'œuvre des siècles était balayée

sans débats, au milieu d'un enthousiasme apparent, accompagné de larmes et de cris de joie, mais provenant déjà de la terreur qui, en fait, a été, jusqu'en 1815, le moteur principal de l'Etat (1).

Certes, le mouvement économique du XVIII[e] siècle ne pouvait obtenir un succès plus complet. Il était toutefois acheté trop cher, puisqu'il avait lieu au hasard, sous l'empire de la peur, sans prévoyance et aux dépens de la justice. Dans plusieurs des Etats de l'Europe, les droits féodaux et les dîmes avaient déjà été supprimés, dans aucun Etat ils ne l'avaient été sans indemnité. Depuis la Révolution, cette suppression a eu lieu partout pour les droits féodaux et les dîmes (à l'exception de l'Angleterre), partout ils ont été rachetés. Les droits féodaux et les dîmes représentaient un revenu brut d'au moins 250 millions par an. Ce fut un don gratuit accordé à ceux qui les acquittaient. Les bénéficiaires n'en tinrent aucun compte. Si le revenu seul des dîmes avait été réservé, il aurait pu constituer une ressource considérable pour les établissements de bienfaisance et surtout pour les retraites des travailleurs C est ce que demanda formellement l'Evêque de Nancy ; c'était aussi la pensée de Dupont de Nemours et de Condorcet. Les députés se laissèrent entraîner comme ils l'ont fait depuis si souvent. Cette nuit du 4 août a été célébrée avec un enthousiasme qu'elle ne mérite pas. Aussi, dans la séance du 10 août, la discussion fut-elle reprise sur les dîmes. Mirabeau en maintint la suppression dans un discours où il définit la propriété privée « comme étant le prix que la société paie pour les distribu-« butions que le propriétaire est chargé de faire aux autres in-« dividus pour ses consommations et ses dépenses. Les proprié-« taires sont les économes du corps social. » C'était détruire le fondement même de la propriété. Sieyès lui répondit par un discours célèbre où il montrait, avec une haute sagacité, que l'abolition gratuite des dîmes serait un don gratuit fait aux

(1) Aussi Buchez a-t-il consacré l'un des préambules des 40 volumes de son histoire parlementaire à cette question : *De la crainte dans le gouvernement des peuples*.

riches aux dépens du pauvre. Il ajoutait que le rachat des dîmes constituerait pour l'État une ressource précieuse. C'est dans cette discussion que Sieyès prononça des paroles qui caractérisent toute l'époque : *Ils veulent être libres, ils ne savent pas être justes.*

La nature du gouvernement de l'Assemblée constituante fut dès lors fixée. Chacun dut savoir qu'elle céderait toujours aux circonstances, dans toutes les mesures touchant à la politique. Ce n'est que dans les discussions théoriques, où les intérêts particuliers n'étaient pas immédiatement en action, qu'on put compter sur son indépendance. Telle a été, en effet, sa destinée.

La situation de l'Assemblée constituante était fort difficile. Elle s'emparait, en apparence, du gouvernement, en face et malgré l'opposition d'une dynastie encore entourée d'un grand respect, représentant un passé illustre, apparentée à toutes les maisons royales de l'Europe, disposant, depuis près de deux siècles, d'un pouvoir absolu. En réalité, elle le recevait, elle s'en trouvait investie par la force même des choses, puisqu'en 1789 l'ancien régime tout entier était à bout de ressources, de force et de vie ; elle le recevait à raison même de l'impuissance de la dynastie régnante de continuer sa fonction et de l'impatience de la nation de renverser sans retard un régime antique, délabré, vicieux et tyrannique ; elle le recevait à la fin d'un siècle pendant lequel s'était produit, de toutes parts, et notamment en France, un mouvement de réforme extrêmement intense, qui avait complètement modifié les idées et les habitudes de la société française et de toute l'Europe. Elle se trouva donc chargée à la fois de la continuation du gouvernement et de l'opération de la réforme.

Pour un État soumis à une centralisation aussi complète, à un régime politique aussi arbitraire, à une manipulation administrative aussi excessive que la France pendant les XVIIe et XVIIIe siècles, la gestion du gouvernement royal par une Assemblée délibérante, composée en immense majorité d'esprits théoriques, était une œuvre pour ainsi dire im-

praticable. En somme, l'Assemblée constituante ne s'en est pas trop mal tirée.

Avec un peuple aussi vif, aussi ardent, aussi spontané que le peuple français qui, à la fin du dernier siècle, était encore le plus puissant de l'Europe, comme il devait le prouver à l'Europe coalisée contre lui, l'opération de la réforme n'était par une œuvre moins dangereuse. On peut, sans exagération, comparer la France, en 1789, à une machine à vapeur portée à un degré de pression qu'elle ne peut supporter. Tant que le gouvernement royal put maintenir et régler la pression, la machine put fonctionner ; quand il fut hors d'état de le faire, la machine éclata. La réaction fut proportionnelle à ce qu'avait été la pression.

De là le double mouvement auquel l'Assemblée constituante eut à faire face : un mouvement universel de disjonction, de dislocation, de destruction et un mouvement, non moins extraordinaire, de nouveautés, de changements, d'essais, d'entreprises sans précédent, sans lendemain.

Des deux mandats qu'elle avait reçus, l'Assemblée constituante a mieux rempli toutefois le second que le premier. Elle était, en effet, plus propre à préparer l'avenir qu'à ménager une transition entre le passé et le présent. Elle n'a pas tenu compte de la vie historique de la France. Mirabeau, son inspirateur, l'ignorait ou le méprisait. Et les seules parties de son œuvre qui aient survécu, telles que ses grandes lois fiscales, sont celles où la force même des choses lui a imposé le respect des conditions historiques de la France.

Dans les jugements sur l'Assemblée constituante, il faut donc apporter une sévère circonspection. Il y a eu peu d'assemblées politiques composées d'hommes plus respectables. Gœthe et Kant, chaque jour, quittaient leur demeure pour lire les débats de la grande Assemblée. Sans doute, les discussions du parlement anglais et du congrès américain ont eu, au XVIIIe siècle, une importance considérable ; mais elles n'avaient pas un caractère aussi universel ; elles ne passionnaient pas les esprits au même degré. Parmi ces discussions, les plus vivantes sont précisément celles relatives à la politique financière et au système fiscal de l'Assemblée constituante.

§ 3. Politique financière de l'Assemblée constituante.

La politique financière de l'Assemblée constituante se rattache directement soit à la situation financière que laissait l'ancien régime, soit aux réformes fiscales que la France réclamait avant tout ; c'est de la nécessité péremptoire d'opérer ces réformes et de liquider le passif de l'ancien régime qu'est fatalement sortie la politique financière de l'Assemblée constituante.

J'ai rappelé, en examinant le système d'impôt de la France avant 1789 (1), que le déficit annuel, accusé par Necker, était de 56 millions,(bien qu'en réalité il fût plus élevé), mais qu'à côté de ce déficit le Trésor royal devait 585 millions à long terme et 336 millions à court terme, sans compter les autres dettes non exigibles de l'État. Le remboursement des 336 millions à court terme s'imposait à bref délai, parce que ces 336 millions étaient garantis par des délégations sur les recettes des impôts en 1789,1790 et 1791.C'étaient les anticipations. Necker et Calonne avaient employé tous les moyens pour procurer au gouvernement les ressources dont il avait besoin. Le Roi ne se décida à convoquer les États généraux que lorsque les Notables et les Parlements se refusèrent à le seconder dans de nouveaux emprunts qui, au surplus, ne l'auraient pas conduit bien loin (2).

Dès ses premières réunions, l'Assemblée constituante fut mise au courant de cette situation. Dans son discours d'ouverture, Necker avait assuré que les anticipations s'élevaient

(1) Page 49. § 2

(2) Consulter sur tous les abus financiers de l'ancien régime, les deux parties des extraits raisonnés des rapports des comites des finances sur la dépense publique 1790. C'est le document le plus curieux pour voir comment le pouvoir royal administrait à titre patriarcal. La France était un domaine qu'il gérait en père de famille souverain. C'est également à cette époque que furent publiés les comptes-rendus de Mallet sur l'administration des finances sous Louis XIV et de Mathon de la Cour sous Louis XV.

pour 1789 à 90 millions, et pour 1790 à 172, Il avait également reconnu que les remboursements exigibles dépassaient 76,500,000 francs. Ainsi les rentrées des impôts étaient engagées à l'avance. Mais ces recettes que pouvaient-elles être elles-mêmes, après les abolitions de tous les impôts, prononcées en principe, *ex cathedra*, au nom de la nation et de la justice, par l'Assemblée constituante, et accueillies par toute la France, malgré l'ajournement de l'effet même des abolitions, avec une joie frénétique ? Il faut ici s'imaginer le soulagement, immense et depuis si longtemps attendu, des populations, qui, par de simples décrets, se tinrent comme délivrées des dîmes, des droits féodaux, des tailles, des capitations, des gabelles, des aides, des octrois et des marques sur les marchandises. Ce fut un effrondrement fiscal général ; la nation n'a jamais oublié ce moment, qui ne pouvait qu'être qu'une illusion, qui n'a été qu'une illusion, mais qui lui est resté dans la mémoire comme la plus précieuse des illusions.

Il est à présumer que l'Assemblée constituante, tout en cherchant à affermir son autorité par des actes d'une popularité, au plus haut point regrettable, n'a pas eu le sentiment complet de la faute qu'elle commettait et qu'elle s'est elle-même laissé dominer par l'espérance de vraiment changer, de fond en comble, la condition fiscale du peuple. comme par la joie de renverser un régime abhorré.

Ainsi des exigibilités considérables, un crédit épuisé, des ressources à peu près taries, telle fut la situation financière qui résulta, dès les premières semaines, par suite soit des actes de l'ancien gouvernement, soit de ceux du nouveau. Necker se présenta donc, dès le 11 juillet 1789, pour obtenir l'autorisation de faire un emprunt. Il demanda 30 millions seulement à 4 1/2 0/0 Nous avons vu également le gouvernement impérial, dans une guerre qui devait coûter 10 milliards à la France, amorcer le pays par une demande de 50 millions. Necker obtint l'autorisation, mais il n'obtint pas les 30 millions du public. Quelques jours après, nouvelle demande d'un emprunt de 80 millions à 5 0/0. Vote conforme de l'Assem-

blée : nouvel échec de Necker. Les capitalistes n'avaient pas plus confiance dans le nouveau gouvernement que dans l'ancien. Ils se rendaient clairement compte des difficultés qui allaient l'assiéger. Leur attitude ne s'est modifiée qu'en 1815.

On se trouva alors acculé aux expédients. Pour apprécier la valeur politique de Necker, au milieu de l'ouragan, dont il n'a essuyé que les premières raffales, il suffira de dire qu'il proposa un impôt patriotique payable en vaisselle et en bijoux. C'est à cette occasion que Mirabeau prononça son fameux discours, qu'on récite encore par cœur dans nos lycées, sur la banqueroute. « Deux siècles de déprédations et de bri-« gandages ont creusé le gouffre où le royaume est près de « s'engloutir. Il faut le combler, ce gouffre effroyable. Eh « bien ! voici la liste des propriétaires français ! Choisissez « parmi les plus riches, afin de sacrifier moins de gens ; mais « choisissez, car ne faut-il pas qu'un petit nombre périsse « pour sauver la masse du peuple. » On comprend quel effet de pareilles doctrines produisaient sur les capitalistes. Cambon et Johannot, aux plus mauvais jours de la Terreur, n'ont ni tenu un autre langage, ni fait autre chose que de jeter les propriétaires dans le gouffre. Seulement ils ne l'ont jamais comblé, pas plus que Mirabeau.

L'Assemblée vota donc la contribution patriotique dont les articles sont très curieux à connaître, comme un document original de l'éducation économique et de la bonne foi politique de nos pères.

1° Il est imposé à tous les habitants et à toutes les communautés du royaume une contribution extraordinaire et patriotique qui n'aura lieu qu'une fois et à laquelle on ne pourra jamais revenir pour quelque cause et pour quelque motif que ce soit.

2° Cette contribution extraordinaire devant être égale et proportionnelle, est fixée par l'Assemblée au quart du revenu dont chacun jouit, déduction faite des charges foncières, des impositions, des intérêts par billets ou obligations, des rentes constituées auxquelles ils se trouvent assujettis, et, de plus à deux et demi pour cent de l'argenterie et des bijoux d'or et

d'argent dont on sera possesseur et à deux et demi pour cent de l'or et de l'argent monnayés que l'on garde en réserve.

3° Il ne sera fait aucune recherche ni inquisition pour découvrir si chacun a fourni une contribution conforme aux proportions ci-dessus indiquées. L'Assemblée, pleine de confiance dans les sentiments d'honneur de la nation française, ordonne que chacun, en énonçant sa contribution, s'exprimera de la manière suivante : Je déclare avec vérité que cette somme, dont je contribuerai aux besoins de l'Etat, est conforme aux fixations établies par le décret de l'Assemblée nationale. Ou bien : Si cela est, je déclare que cette contribution excède la proportion déterminée par l'Assemblée nationale.

4° Tous ceux dont le revenu n'est que de 400 livres, ensemble les hôpitaux et les hospices ne seront assujettis à aucune proportion ; ils sont déclarés libres de fixer cette proportion selon leur volonté.

5° Les ouvriers et journaliers ne seront obligés à aucune contribution ; mais on ne pourra cependant rejeter l'offrande libre et volontaire d'aucun citoyen et ceux déclarés exempts par cet article pourront se faire inscrire sur le rôle des contribuants pour telle modique somme qu'il leur plaira désigner.

6° A l'époque où le crédit national pourra emprunter à 4 0/0 d'intérêts en rentes perpétuelles, circonstance heureuse et qui ouvrira de nouvelles ressources à l'Etat, il sera procédé successivement et selon les dispositions qui seront alors déterminées, au remboursement des sommes qui auront été fournies gratuitement pour subvenir à la contribution extraordinaire délibérée par le présent décret.

7° L'Assemblée nationale s'en remet au Roi de prendre avec la caisse d'escompte ou avec les compagnies de finances tels arrangements qui lui paraîtront convenables afin de recevoir d'elles des avances sur le produit de la contribution patriotique.

8° L'Assemblée approuve que le premier ministre et le comité des finances examinent de concert les projets qui seront présentés pour la conversion de la Caisse d'escompte en une ban-

que nationale et que les résultats de cet examen soient mis sous les yeux de l'Assemblée.

9° L'Assemblée nationale invite les particuliers à porter leur argenterie aux hôtels des monnaies et elle autorise les directeurs de ces monnaies à payer le titre de Paris à 55 livres le marc en récépissés à 6 mois de date, sans intérêts, lesquels récépissés seront reçus comme argent comptant dans la contribution patriotique.

10° Cette contribution pourra se payer en 3 pactes.

Par d'autres décrets, l'Assemblée prescrivit en même temps : 1° la formation d'un supplément au rôle des contributions pour y comprendre les propriétaires qui jusque-là avaient joui de l'exception ; 2° l'invitation à tous les évêques, curés, chapitres et maisons religieuses de faire porter aux hôtels des monnaies l'argenterie des Eglises, fabriques et chapelles qui ne seraient pas nécessaires à la décence du culte.

L'apport des diverses argenteries produisit 30 millions. Deux ans après la Convention réclama l'apport gratuit de toutes celles qui avaient été épargnées. On sait qu'en 1709, Louis XIV avait eu recours au même expédient. On détruisit, sans profit, d'innombrables richesses artistiques.

Quant à la contribution patriotique, elle produisit des sommes assez considérables. La nation souscrivit avec un empressement fébrile, mais elle persista à ne pas acquitter les anciens impôts. Cette contribution ne pouvait donner des résultats proportionnels aux besoins. Toutefois elle répondait à l'état des esprits et elle était nécessaire pour les préparer à accepter des actes d'une autre nature, mais tout aussi inévitables. Elle était très élevée. Le taux de 25 0/0 des revenus révélait toute l'inexpérience de l'Assemblée en fait d'impôt ; elle était volontaire. Or l'impôt volontaire est toujours inégal et par suite inefficace. Elle respectait le nécessaire du pauvre, ce qui répondait aux théories générales de l'époque et ce qui est entré dans l'organisation de l'income-tax en Angleterre. Mais ce qu'il y a de plus curieux c'est qu'elle était remboursable à l'époque où l'État aurait pu emprunter à 4 0/0. Les événements,

malgré d'immenses progrès, ne lui ont permis depuis d'emprunter que rarement à ce taux. Enfin des avances devaient être demandées à la caisse d'escompe qui aurait pu être convertie en une banque nationale.

Cette idée d'une banque nationale était agitée par beaucoup d'esprits. Il est certain que les banques de Gênes et de Venise avaient rendu de très grands services à ces deux Républiques et la banque d'Amsterdam à la Hollande. On avait, en outre, sous les yeux, l'exemple de la banque d'Angleterre. Toutefois la situation était telle, l'inexpérience du pays en fait de crédit et de banque si grande, les souvenirs de la crise de Law encore si vivaces, qu'aucune banque n'aurait pu résister. Dans la séance du 14 novembre, Necker fit la proposition formelle de convertir la Caisse d'escompte en une banque nationale avec un privilège de 30 ans et 24 administrateurs nommés par les actionnaires. La circulation de la Banque aurait été fixée à 240 millions, et garantie par l'Etat. Le capital de la Banque aurait été de 37500 actions de 4000 livres, soit 150 millions. La banque aurait avancé 170 millions à l'Etat. C'était à peu près l'organisation de la Banque d'Angleterre, ou celle future de la Banque de France, sauf la garantie de l'État. Necker ne cherchait que des ressources immédiates. Il pratiquait vis-à-vis de l'Assemblée la tactique qui lui avait réussi auprès de Louis XVI. Dévoiler chaque jour un des mauvais côtés de la situation et y pourvoir temporairement.

Ses plans furent attaqués avec passion par Mirabeau et défendus avec talent par Dupont de Nemours. La situation de Mirabeau dans l'Assemblée a toujours été fausse, parce que la conduite politique de Mirabeau dépendait tout autant de ses besoins personnels que de ses vues politiques. Il a toujours été l'homme supérieur qui pleurait de joie en recevant les traites royales, prix de sa vénalité. Il est donc probable qu'il avait eu maille à partir avec la Caisse d'escompte. En fait, la Caisse d'escompte a rendu à l'Assemblée nationale et à la France les plus grands services, de 1789 à 1791 et a été entièrement ruinée par la Convention. Dupont de Nemours répondit à Mirabeau. Ces deux hommes, si diffé-

rents, appartenaient au même milieu social, sans partager cependant les mêmes opinions. Ils n'envisageaient et surtout ne pratiquaient pas la politique de la même manière. Dupont de Nemours y apportait la sincérité d'un esprit loyal et scientifique. Ces deux hommes ont représenté à l'Assemblée constituante, les deux faces du mouvement social du siècle dernier; Dupont de Nemours la réforme par la science pour l'amélioration matérielle et morale de la condition du peuple; Mirabeau, la Révolution par la violence pour la substitution d'intérêts nouveaux aux intérêts anciens. Mirabeau croyait sincèrement que Machiavel avait édicté les seuls principes des gouvernements des Etats et de la direction de la vie. Dupont de Nemours expliqua les services que la caisse d'escompte, œuvre de Turgot, avait rendus et ceux qu'elle pourrait rendre par l'augmentation de son capital et de la circulation. Mirabeau l'avait accusée d'avoir été mise 4 fois en faillite parce que les avances qu'elle avait consenties à l'État l'avait obligée, en effet, à obtenir la suspension légale de ses billets. Dupont de Nemours répliqua qu'il en avait été déjà ainsi à diverses reprises pour la banque d'Angleterre dont le crédit était cependant incontesté. Ni l'un ni l'autre ne prévoyaient que la Révolution française allait obliger la Banque d'Angleterre à suspendre le remboursement de ses billets pendant plus de 20 ans.

Dupont de Nemours se trompait cependant sur l'importance des services qu'une banque quelconque aurait alors rendus à la France. La crise était trop intense. Les banques périssent mais ne se fondent jamais au milieu des révolutions. Grâce à son génie, Mirabeau, qui se tenait, d'ailleurs, à l'affût de toutes les idées et publications de l'époque, présenta un plan mal élaboré, il est vrai, mais contenant toutefois, les principes de la solution cherchée; il proposa de fonder une caisse nationale, chargée dorénavant du travail des finances *relatif à la dette publique*, de percevoir les revenus affectés à son service et en général de tout ce qui peut assurer le sort des créanciers de l'État.

L'idée de Mirabeau était de partager en deux sections l'ad-

ministration des finances ; la gestion ordinaire et la dette. Il n'insista pas sur son idée. Probablement il n'aurait pas réussi à la faire prévaloir. Elle contenait néanmoins le principe de la solution cherchée. Ce n'est que Cambon qui, au milieu des tourmentes de la Terreur, succombant lui-même, sous le poids des engagements de l'État, sut trouver la formule réalisant l'idée de Mirabeau. Cette formule, c'était la constitution du grand livre, la mobilisation de la rente. En 1789, les créanciers de l'État auraient pu être payés en rentes sur l'État, ce que fit Cambon, au surplus, dans un moment bien autrement redoutable.

Mirabeau avait demandé à l'Assemblée constituante d'expédier des délégués aux États-Unis pour s'assurer de la quantité des blés dont ils pourraient disposer. S'il avait eu l'inspiration d'envoyer à Londres étudier l'organisation de la dette anglaise et les consolidations faites à diverses époques par le gouvernement anglais, il aurait rendu à son pays un plus grand service qu'en recevant un million de la caisse particulière de Louis XVI pour tempérer le mouvement dont il n'a jamais été le maître.

L'Assemblée constituante, dans cette grande discussion, donna raison à Dupont de Nemours, mais elle ajourna le vote sur les propositions de Necker. Elle avait reçu, en effet, le 18 novembre, de la part de son comité des finances, représenté par le marquis de Montesquiou, des révélations nouvelles sur l'état réel des finances, toujours dissimulé par Necker et le Roi. Il résultait de ces révélations que les sommes exigibles s'élevaient à 878 millions (le chiffre réel était encore plus élevé). Les députés purent se convaincre de l'immensité des difficultés qui les entouraient. Quelles ressources les arrangements avec la Caisse d'escompte apportaient-ils à cette situation ? Cette réflexion fit ajourner le vote.

Il s'opéra aussitôt dans l'Assemblée un changement que les journées d'octobre avaient déjà préparé. Elle comprit qu'il lui fallait prendre d'autres résolutions, car, d'un côté, il fallait faire face aux besoins de l'État et d'un autre côté, il était impossible d'organiser à bref délai un nouveau système fiscal

comme d'obtenir de la part des contribuables le respect de l'ancien.

C'est alors qu'elle prit un parti définitif à l'égard des biens du clergé et des assignats.

L'idée de s'emparer des biens de l'Église n'était pas nouvelle. Les princes protestants les avaient sécularisés, au XVIe siècle, dans une partie de l'Europe. En Espagne, les rois catholiques avaient obtenu plusieurs fois, du Saint-Siège des sécularisations importantes. Turgot, dans son article : *Fondations*, publié par l'*Encyclopédie*, avait nié le principe de perpétuité qu'une personne peut attacher à une œuvre pieuse ou scientifique. Dans le mouvement théorique du XVIIIe siècle sur les réformes à accomplir, plusieurs écrivains avaient signalé la nécessité de séculariser les biens de l'Église. Pendant les délibérations de l'Assemblée constituante, d'autres publicistes, dont quelques-uns ecclésiastiques, l'abbé Desodoard, Linguet, Reboul Senebier, avaient porté la question devant le public.

Ce mouvement d'opinion surprenait l'Église catholique française dans un moment critique. Tout le clergé régulier était en complète décomposition. De nombreux couvents étaient abandonnés ; d'autres avaient été sécularisés par les évêques, comme la célèbre abbaye de Grandmont en Limousin. La plupart recrutaient difficilement leur personnel et ce personnel s'était complètement associé aux idées nouvelles. En outre le pouvoir royal avait abusé du droit que la cour de Rome lui reconnaissait de régler les revenus des communautés. La plus grande partie de ces revenus avait été déléguée à des évêques, à des grands seigneurs ou à des courtisans. Religieux et religieuses ne demandaient pas mieux que de remettre leurs biens à la nation, sauf à recevoir une retraite.

La condition du clergé séculier n'était pas sans rapport, à un certain point de vue, avec celle du clergé régulier. C'était un clergé admirable, très libéral, très éclairé, digne des plus beaux temps du christianisme, comme il l'a prouvé, au surplus, par une résignation qui ne s'est jamais démentie au milieu des proscriptions les plus atroces, et par un de ses

plus grands succès, car la providence sait utiliser tous les moyens, la rénovation de l'Église catholique en Angleterre et aux États-Unis. Mais, pour le clergé séculier, la répartition des dîmes et des revenus des biens ecclésiastiques était très défectueuse. Les évêques,appartenant aux familles nobles, se faisaient la part du lion et ne laissaient qu'une portion congrue des plus minces aux curés des campagnes.

Aussi l'Église française a-t-elle abandonné ses biens à l'État avec un patriotisme et un désintéressement qui l'honoreront toujours. Les curés députés suivirent sans difficultés le mouvement national. La résistance ne provint que du haut clergé et là encore plusieurs évêques s'en remirent sans hésiter à l'Assemblée.

On a attribué à Talleyrand, alors évêque d'Autun, l'initiative de la proposition. Il en saisit, en effet, l'Assemblée dans la séance du 10 octobre, c'est-à-dire au lendemain et sous l'impression des sanglantes journées des 5 et 6 octobre. Mais il avait été devancé par Dupont de Nemours.

Dupont de Nemours a occupé à l'Assemblée constituante une situation très honorable. Disciple de Quesnay, secrétaire de Turgot, il y représentait la tradition des physiocrates, des économistes. Dévoué à la famille royale, ennemi de l'ancien régime, il appartenait au groupe constitutionnel, le moins considérable, mais le plus éclairé de l'Assemblée ; il considérait une transaction entre les temps anciens et les temps nouveaux comme inévitable, comme la seule solution des difficultés présentes.

Il intervint rarement dans les discussions politiques ; il prit, au contraire, en diverses circonstances, la parole dans les questions financières et économiques qu'il traitait avec autant de compétence et plus d'honnêteté que Mirabeau.

Le 24 septembre 1789, Dupont de Nemours demanda la parole pour lire à l'Assemblée un mémoire sur la situation économique du pays et les mesures qu'elle comportait. Le caractère des travaux et des débats de l'Assemblée constituante participait à la fois des habitudes académiques du XVIIIe siècle et des traditions du barreau. Ce n'est que lente-

ment, peu à peu, que les assemblées politiques françaises se sont rapprochées des formes parlementaires de la Chambre des communes où le discours écrit n'est pas toléré. Même au milieu des débats tumultueux de la Convention, le discours écrit a prévalu. Robespierre procédait toujours avec des discours écrits. Dans la journée du 9 thermidor, Barrère avait préparé deux discours écrits, l'un pour soutenir, l'autre pour accabler Robespierre. Dans les premiers mois de l'Assemblée constituante, ce n'étaient seulement pas des discours écrits que les orateurs débitaient, c'étaient des mémoires scientifiques, élaborés avec soin, dans lesquels les députés traitaient de toutes les questions en cours et qu'ils agençaient de projets de décrets. Ces lectures étaient, en général, écoutées avec la plus grande attention. Quand le mémoire avait plu, l'Assemblée en votait sur le champ l'impression, sauf à délibérer sur les décrets. Il s'est présenté des circonstances où les décrets ont été votés sans débat. Plusieurs de ces mémoires ont été conservés. Ils figurent parmi les documents les plus importants de cette époque.

C'est un de ces mémoires que Dupont de Nemours vint lire à ses collègues. Cette lecture obtint un grand succès. L'impression fut ordonnée.

On peut considérer ce mémoire comme le manifeste, comme le programme des réformes économiques, proposées par les physiocrates à l'Assemblée constituante. C'est le testament de cette école remis à la nation elle-même. C'est donc un document d'un haut intérêt scientifique.

Dupont de Nemours expose que l'ensemble des revenus réels de la nation, y compris les mines, pêches et carrières, s'élèvent à 4 milliards, bien que des esprits sérieux ne les portent qu'à 3,200 millions.

Ainsi, en 1789, Dupont de Nemours et les physiocrates persistaient à ne compter pour rien les profits de l'industrie et du commerce.

Il évaluait à 2,500 millions tous les frais d'exploitation, y compris tous les salaires des travailleurs, marchands, artisans, pêcheurs et mineurs. Il restait donc 1,500 millions nets, qui

se partageaient entre le Roi ou le Trésor public, les décimateurs, les entrepreneurs des autres travaux quelconques, et les propriétaires auxquels il devait rester une moitié. Mais sur cette moitié il fallait faire la part des petits propriétaires. Dupont de Nemours évaluait que les propriétaires riches ne devaient guère recevoir que 300 millions.

Comment, dès lors, avec des ressources si modiques, faire face à une situation financière si engagée? C'est ainsi que Dupont de Nemours fut conduit à s'occuper des biens du clergé. « Où sont ces forces, où sont ces richesses néces- « saires pour assurer à la patrie une puissance au-dessus de « ses besoins et de ses dangers? » Ce sont les biens de l'Église.

Dupont de Nemours énumère alors les ressources et les charges du clergé. Il évalue les charges à 117 millions dont 80 millions pour le clergé même et 3 millions pour les hospices, hôpitaux, universités, collèges et écoles. Il évalue les revenus à 174 millions dont dîmes 110 millions, biens-fonds 64 millions.

Dupont de Nemours se trompait quant aux revenus. Les biens-fonds produisaient fort au-delà de 64 millions. Seulement Dupont de Nemours était partisan du rachat des dîmes. Le rachat des dîmes aurait produit, en effet, une somme importante, suffisante pour liquider le passif de l'État.

Peut-on liquider, dans ces conditions, la situation? Très certainement. Il faut décréter le rachat et non l'abolition des dîmes et vendre les biens de l'Église. Il faut constituer, en même temps, une grande banque qui sera chargée de ces deux opérations. En attendant qu'elles produisent les fonds dont l'État a besoin, cette banque fera les avances nécessaires. L'État pourra même contracter un emprunt public en rentes amortissables, puisque les ressources pour les remboursements auront été créées.

L'idée de vendre les biens de l'Église et de les faire servir de gage à une vaste émission de papier monnaie avait été, depuis longtemps, soutenue dans beaucoup de brochures. Elle rencontrait déjà de nombreux partisans dans l'Assemblée.

C'était celle à laquelle Mirabeau devait finir par se ranger, Dupont de Nemours la combat. Il montre qu'il faut à tout papier monnaie une garantie indépendante de l'État et que le danger de battre monnaie pour inventer des capitaux, ce qui devait être en 1793 le langage mensuel de Cambon, ce que l'Assemblée constituante allait faire elle-même, aurait bientôt déprécié les assignats.

Ce mémoire se terminait, comme tous ceux de ce temps, par l'examen d'une multitude de questions, la plupart fort intéressantes, mais étrangères au sujet. Je les mentionne néanmoins pour caractériser le mouvement d'idées de l'époque. Dupont de Nemours demandait, à raison du progrès de l'industrie mécanique, qui, en France, a coïncidé avec la Révolution, le vote de fonds pour acheter des machines et la fondation d'écoles ambulantes de filature et de tissage; il demandait qu'il fut fait à l'agriculture des avances pour améliorer les engrais, les semences et le bétail.

L'Assemblée se trouva donc saisie de la question des biens du clergé.

Quelques jours après, le 10 octobre, Tailleyrand reprit la question. Il estimait le revenu des dîmes à 70 millions et celui des biens-fonds à 80 : ensemble 150 millions. Il proposait d'assurer au clergé un revenu de 100 millions. Tout prêtre aurait un revenu de 1200 livres au moins. L'État garantissait ce revenu et prendrait les dettes du clergé. Les dîmes seraient conservées ou rachetées. En tout cas, elles suffiraient à l'entretien du clergé. Les biens fonds seraient vendus et pourraient produire deux milliards. Avec ces deux milliards, Talleyrand trouvait moyen de rembourser les dettes de l'État, celles du clergé, d'abolir la gabelle, de racheter les offices. Talleyrand ne connaissait pas la situation. Sa proposition ne fut pas discutée. Seulement elle fraya la route à Mirabeau.

Le 12 octobre, en effet, Mirabeau proposa de déclarer que la propriété des biens ecclésiastiques appartenait à la nation à la charge de pourvoir aux frais du culte. C'est sur cette proposition que la discussion s'engagea. Elle se prolongea jusqu'au 2 novembre. Mirabeau, Barnave, Petion et Thouret

attaquèrent le principe même de la propriété du clergé par des arguments qui s'appliquent à toute espèce de propriété. Malouet et l'abbé Maury soutinrent la thèse contraire. Les députés ecclésiastiques se partagèrent en deux sections. Ceux qui combattaient la proposition ; ceux qui, avec l'abbé Dillon, déclaraient que les biens-fonds ayant été donnés par le peuple, le peuple avait le droit de les reprendre dans des circonstances pressantes. L'abbé Dillon et ses amis se trompaient étrangement sur la majeure de leur raisonnement. Les biens de l'Église lui avaient été donnés par des particuliers et nullement par le peuple ; ils lui avaient été donnés en vue d'un emploi déterminé, ce qui est le fondement même du droit de la propriété privée.

Mirabeau, qui ne manquait jamais d'arguments pour excuser les violences, qui en acceptait de toutes mains et de toute origine, sans avoir ni le temps ni surtout la conscience d'en rechercher la valeur, reproduisit les arguments de Turgot. Les arguments de Turgot étaient en contradiction avec ses principes économiques. Ils reposent sur le principe que la propriété ne provient que de la loi et que le clergé est une institution de l'État. Si le clergé est une institution de l'État, l'État peut supprimer le clergé ; si les biens du clergé lui appartiennent en vertu de la loi, la loi peut enlever au clergé ses biens. Appliqués dans toute leur étendue, ces principes sont destructeurs de toute société et de toute civilisation. Ils admettent, en effet, que toute la personnalité de l'homme est absorbée par l'État. Ils sacrifient toute liberté, toute activité, toute volonté de l'individu, non-seulement vis-à-vis de lui-même, mais vis-à-vis de Dieu. Aussi ces principes ont-ils été rejetés par les sociétés qui n'ont pas pour fondement les traditions délétères de la seconde époque du droit romain. Ils sont étrangers à tous les États germaniques, à l'Angleterre, à l'immense société américaine, à la Chine et à l'Inde. On rencontre encore dans toute la Chine et dans l'Inde des établissements religieux ou scientifiques dont la fondation remonte à cinquante siècles.

Barnave se chargea de compléter le discours de Mirabeau.

Mirabeau avait dit : La propriété n'existe qu'en vertu de la loi. Barnave ajouta : Le clergé n'existe que par la nation, la nation peut le détruire. L'erreur n'était pas moins grande. Mirabeau niait la propriété, Barnave la liberté religieuse, la liberté de conscience, c'est-à-dire la plus précieuse conquête de la civilisation. Thouret se leva, après eux, pour demander qu'à l'avenir les corps constitués ne pussent plus posséder. C'était le droit d'association détruit ; c'était l'une des plus grandes forces de la civilisation, c'est-à-dire la tradition vivante perpétuée par des établissements spéciaux, anéantie. En définitive, tout ce qui, depuis 1789, a été fait pour assurer le développement scientifique, religieux, hospitalier de la société française serait exposé à devenir la proie du premier mouvement anarchique, si les raisons de Turgot, de Mirabeau, de Barnave et de Thouret, vieilles rubriques des jurisconsultes à gage des empereurs de Rome, devaient prévaloir. Depuis un siècle, il s'est constitué en France de nombreuses communautés religieuses, scientifiques, charitables, artistiques, sociales. Qui oserait soutenir que leurs biens proviennent du peuple et appartiennent à l'État, sans soulever de toutes parts, en France comme chez les autres nations, un sentiment profond de réprobation ?

L'abbé Maury porta, du côté du clergé, tous le poids de la discussion. Il ne présenta pas les arguments décisifs ; il s'appuya trop sur les actes de Clovis, de Charlemagne et d'Hugues Capet. Il n'insista pas sur le fondement réel du droit des Églises d'être propriétaires. Il n'expliqua pas que l'Église n'était qu'une forme de l'association ; que l'association religieuse était la plus sacrée de toutes les associations ; qu'elle avait été et qu'elle serait toujours l'élément essentiel de toute civilisation. Toutefois il indiqua la solution que,mieux guidée, l'Assemblée aurait dû adopter et qu'elle aurait adoptée si l'attitude du pouvoir royal avait été tout autre. En effet, l'Assemblée repoussa la formule de Mirabeau, elle refusa de reconnaître que la nation était propriétaire des biens du clergé ; il fallut prendre un moyen terme par une équivoque que les circonstances expliquent sans l'excuser. L'Assemblée accepta

un décret rédigé comme si le clergé faisait à la nation l'abandon volontaire de ses biens, ce qui n'était pas exact, et elle rendit un décret portant : 1° tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres, sous la surveillance et d'après les instructions des provinces ; 2° dans les dispositions à faire pour l'entretien des ministres de la religion, il ne pourra être assuré à la dotation d'aucun curé moins de 1,200 livres par année, non compris le logement et les jardins en dépendant. Ces engagements n'ont pas été remplis. Il y avait alors en France 31,845 paroisses. Combien possédaient la dotation provenant de l'État? Le logement et les jardins appartiennent presque partout aux communes. L'entretien du clergé est à la merci du budget annuel et des caprices des communes.

Non-seulement rien n'a été fait pour assurer le service du culte, mais la propriété des églises, des chapelles, n'est pas garantie. L'Etat s'est attribué le droit d'autoriser ou d'interdire la construction de toute église et de toute chapelle sur le territoire français, droit primordial pour toute la race anglo-saxonne qui, en ce siècle, par une volonté manifeste de la providence, s'est répandue de toutes parts, transportant partout le christianisme avec elle, et attestant partout sa prise de possession par la libre construction des Eglises.

Les monastères étaient alors des établissements scientifiques de premier ordre. C'est là qu'avaient été réunis et conservés les manuscrits les plus anciens et les plus importants de l'histoire nationale ; c'est là qu'avaient été composées ou préparées les collections savantes les plus complètes sur l'histoire et la géographie de la France ; c'est là que se rencontraient les objets d'art les plus précieux. Aucune disposition ne fut prise pour sauvegarder ces richesses. Tout fut livré à l'encan, au pilon, au feu, au pillage. Les vieillards les plus illustres furent expulsés de leurs cellules comme de leurs bibliothèques. Livres, manuscrits, collections, objets d'art tombèrent dans les mains des brocanteurs de toute l'Europe.

C'est dans les bibliothèques du Museum-British, de Munich, de Berlin, de Vienne, de Saint-Petersbourg qu'il faut aller les consulter aujourd'hui. Voilà ce que les sophismes de Turgot et de Mirabeau ont fait des dépôts les plus précieux du travail des générations qui nous ont précédés. Au surplus, la destruction de tous les établissements scientifiques de l'Eglise fut bientôt suivie de la fermeture de tous les établissements scientifiques de la France.

Ces spoliations étaient-elles nécessaires pour liquider les finances de l'ancien régime ? ont-elles prévenu cette banqueroute dont Mirabeau se complaisait à évoquer le spectre ? A cet égard, Dupont de Nemours fut prophète, parce qu'il ne recherchait que la vérité et la justice. Mirabeau est mort déconsidéré, sa mémoire et son œuvre sont chaque jour plus sévèrement jugées ; Petion s'est suicidé, Barnave et Thouret ont péri sur l'échafaud.

La consolidation des dettes à court terme en rentes sur l'Etat débarrassait le Trésor des échéances immédiates. Le rachat des dîmes, qui n'appartenaient pas à l'Église au même titre que ses biens, aurait produit des sommes considérables. Il en aurait été de même du rachat de plusieurs droits féodaux. Dans les biens de l'Eglise, comme l'avait indiqué l'abbé Maury, il y avait des propriétés qui revenaient à l'Etat par droit de deshérence. Un certain nombre de communautés offraient d'abandonner les leurs moyennant un revenu viager. Les ressources abondaient pour faire face à ce qu'on appelait les dépenses extraordinaires, c'est-à-dire à notre budget extraordinaire. Quant au budget ordinaire, l'application des impôts aux biens nobles et ecclésiastiques devait combler le déficit. L'Assemblée aurait même pu diminuer de moitié les droits de gabelle et d'un quart les droits d'aides, ce qui suffisait, avec quelque fermeté dans le gouvernement, pour attendre l'établissement d'un système régulier d'impôt.

Quatre causes principales expliquent la résolution de l'Assemblée :

1° L'inertie du pouvoir royal. La politique de Louis XVI a toujours été de s'abandonner au cours des choses et de

laisser faire les excès, dans l'espoir d'en tirer parti. C'est cette politique qui l'a conduit à l'échafaud. Necker n'intervint donc pas, ni aucun ministre dans les débats.

2° La volonté de liquider non seulement les dettes publiques, rentes perpétuelles, rentes viagères et pensions, mais toute l'organisation financière, administrative, judiciaire, militaire, religieuse de l'ancien régime ; de rembourser tous les offices, de disposer de toutes les fonctions ; de substituer partout un personnel nouveau au personnel ancien. La liquidation de la dette qui a tant occupé l'Assemblée constituante ne signifie donc pas seulement le règlement des dettes personnelles et viagères, celui des anticipations, celui des dettes exigibles, il signifie le nettoiement général de tout ce que devait l'ancien régime pour toutes les fonctions sans exception où l'hérédité avait pénétré. Aussi chaque mois le total des dettes à liquider formait-il une masse plus énorme, puisque chaque mois l'Assemblée démolissait quelque pièce de l'ancienne machine. C'est ce qui explique comment les dettes exigibles qui ne montaient pas à un milliard s'élevèrent à deux milliards, puis à trois milliards ; comment, avec le déficit des impôts et les frais de guerre, il se créa un gouffre financier que ni les assignats, ni les biens nationaux n'ont pu combler et qui a fatalement conduit à une complète banqueroute, comme l'ancien régime, au surplus, y avait préparé et habitué le pays.

3° La volonté de modifier la constitution de la propriété foncière en France et de former un parti vraiment révolutionnaire par ses intérêts matériels, en spoliant les uns au profit des autres(1). Cette politique, qui se dissimulait à peine à l'époque de l'Assemblée constituante, était notoire sur les bancs

(1) « La vente des biens nationaux est nécessaire pour décharger l'État « d'une dette immense, mais lors même que vous n'auriez pas trouvé « de dettes à acquitter, vous auriez encore ordonné l'aliénation de ces « domaines parce que leur division en propriétés particulières les ren- « dra beaucoup plus profitables et parce que cette opération salutaire « appellera beaucoup de citoyens à la propriété. » Discours du duc de la Rochefoucauld, 2 novembre 1790.

de la Convention. Mirabeau, Cambon se figuraient que chaque acquéreur des biens nationaux devenait un révolutionnaire. M. Thiers a partagé cette illusion non-seulement dans son *Histoire de la Révolution française*, mais encore dans *L'histoire du Consulat et de l'Empire*, tout en composant pour l'Académie des Sciences morales et politiques, son livre : *De la Propriété*, 1848. Cette politique est fort ancienne. Elle a été pratiquée par les gouvernements les plus différents. L'Angleterre l'a essayée en Irlande, la Russie en Pologne. Les anciens empires d'Égypte, d'Assyrie, la Chine même y ont eu recours. Les colonies militaires de Rome, qui avaient la confiscation pour base, devaient perpétuer sa domination. Toutes ces politiques ont échoué. Sans les garnisons anglaise et russe, l'Irlande et la Pologne se lèveraient tout entières ; les transplantations de colons, les mutations forcées de propriétés ne compteraient pour rien. Il en est de même, pour les relations de classe à classe, dans l'intérieur d'un État. Les publicistes révolutionnaires avaient affirmé que les spoliations de l'Assemblée constituante et de la Convention avaient profondément modifié la distribution de la propriété foncière en France. Ils se trompaient. Leur erreur est aujourd'hui reconnue. En 1796, après l'abolition gratuite des dîmes et des droits féodaux, après la vente à vil prix des biens du clergé et les confiscations des biens des nobles, les élections furent royalistes ; il fallut avoir recours au 18 fructidor. Le 18 brumaire fut ensuite salué avec un enthousiasme général et cet enthousiasme, éclatant à nouveau en 1848, a valu à la France dix-huit ans d'un despotisme accablant et désastreux. Voilà pour l'opinion. Je donnerai les chiffres de la statistique au chapitre suivant.

4° L'idée de la toute puissance de l'Etat. Bien que la Révolution ait singulièrement fortifié dans la société française le sophisme de la toute puissance de l'Etat, elle n'en est pas seule responsable. Cette idée provient de la civilisation romaine, et notamment de l'empire romain ; elle s'est immiscée dans le mouvement de la société chrétienne, quoiqu'elle lui soit radicalement opposée, à partir du xve et du xvie siècle ; elle a

coopéré avec efficacité à la grande réaction monarchique dont Louis XIV a représenté la plus haute expression.

Dans le mouvement politique et social du XVIIIe siècle, la toute puissance de l'Etat a été énergiquement combattue par l'école des économistes et remise au premier plan par leurs adversaires. Elle sera toujours le moyen, le levier des minorités révolutionnaires. Le principe de la toute puissance de l'Etat caractérise les peuples qui sont sortis du démembrement de l'empire romain en Europe et qui ont subi l'influence de la civilisation romaine. Mais il est étranger ou profondément antipathique aux peuples qui ont actuellement la direction de la civilisation. C'est en vertu de ce principe que l'Assemblée constituante devait engager une lutte à outrance contre l'Église catholique et toutes les Eglises chrétiennes après lui avoir pris ses biens. Dans l'histoire de la civilisation, le christianisme représente et, malgré quelques défaillances latines, représentera toujours, la négation de la toute puissance de l'État.

A ces causes principales, il faut ajouter une cause secondaire. A l'époque du décret du 2 novembre 1789, rendu à la majorité de 568 voix contre 345, l'Assemblée constituante ne se proposait nullement de spolier entièrement l'Église catholique. Elle ne cherchait que des ressources temporaires pour faire face à des embarras passagers. C'était un expédient. Elle ne le vota qu'à ce titre, sauf à statuer ultérieurement. Elle entendait aborder promptement la discussion de l'organisation fiscale de la France et assurer ainsi l'avenir. Mais des mesures aussi graves ne sauraient jamais être des expédients.

Le vote de l'Assemblée avait posé un principe. Restait à en tirer les conséquences, c'est-à-dire des fonds, car à chaque occasion, Necker ne manquait pas de lui écrire que le Trésor était à sec. Le 6 novembre, Mirabeau reparut à la tribune pour expliquer que le pays était dans un état effrayant, que le numéraire manquait partout, que le travail s'arrêtait, que les billets de la Caisse d'escompte n'étaient pas reçus à l'étranger. C'est alors qu'il proposa la formation d'une caisse spé-

ciale pour la dette publique. Il ajouta à cette proposition celle autrement justifiée d'admettre dans l'Assemblée les ministres du Roi. L'Assemblée nationale rejeta cette seconde proposition. Étant données les circonstances, ce fut une faute capitale. Le 14 novembre, Necker soumit à l'Assemblée son projet d'arrangement avec la Caisse d'escompte. Le 18, le marquis de Montesquiou fit connaître la situation financière. Il fit la proposition formelle de disposer des biens du clergé (Terres, maisons, mobilier, bibliothèques), à concurrence de 400 millions en 4 ans. La discussion s'engagea le 20 sur cette proposition et sur le projet de Necker. La discussion se prolongea, pendant diverses séances, jusqu'au 17 décembre. Le 18, Treilhard monta à la tribune et déclara, au nom du comité ecclésiastique, malgré la protestation des évêques, que l'ensemble des biens de l'Église s'élevait à 4 milliards et que la vente des maisons abandonnées par les religieux suffirait pour produire 400 millions.

Sur ces affirmations, l'Assemblée rendit un premier décret. Par ce décret elle acceptait les plans de Necker concernant la Caisse d'escompte et elle ordonnait, par une seule et même disposition, la vente des biens de la couronne et des biens de l'Église à concurrence de 400 millions. Elle créait sur la Caisse de l'extraordinaire des assignats de 10,000 livres chacun portant intérêt à 5 0/0, lesquels devaient être admis par préférence dans l'achat des biens. Les 400 millions devaient être remboursés : 100 millions en 1791, 100 millions en 1792, 80 millions en 1793 et le surplus en 1795.

Ce décret était une transaction entre les partisans du papier-monnaie et les partisans du concours régulier du crédit. Ceux-ci voulaient que l'Assemblée nationale s'en tînt, d'après les conseils de Necker, aux mesures modérées et régulières ; qu'elle procédât successivement aux réformes à accomplir ; ceux-là considéraient le papier-monnaie comme le plus grand instrument que le parti révolutionnaire pût avoir en mains. Sur ce point ils ne se trompaient pas.

Toutefois le décret ne précisait pas les biens mis en vente. D'autre part, les assignats de dix mille francs ne pouvaient

réellement circuler. Ce chiffre prouve que l'Assemblée n'était pas encore résolue à faire l'essai d'un véritable papier-monnaie.

Dans l'année 1790, la situation se modifia complètement. Le pays se souleva. Les Fédérations s'organisèrent partout dans les campagnes ; les sociétés secrètes et les clubs dans les villes. L'Assemblée, isolée de la dynastie et de tout ce qui avait appartenu à l'ancien régime, ne put dominer le mouvement. Ses délibérations devinrent moins libres.

Le 13 février, l'Assemblée, après une courte discussion, supprima tous les ordres religieux et fixa les pensions des membres des ordres. Elle put ainsi disposer de leurs biens. Le 6 mars, Necker présentait un nouveau rapport pour indiquer la situation du Trésor, qui s'était aggravée et pour engager l'Assemblée à renoncer aux assignats. Sur 400 millions à émettre, 20 millions seulement avaient été placés. Le mémoire de Necker était un dernier effort en faveur d'une administration régulière ; mais, tout en combattant le système des assignats, Necker n'indiquait aucune mesure suffisante pour faire face à la situation. Le 9 mars, Bailly se présentait devant l'Assemblée au nom de la municipalité de Paris. C'est le premier acte d'intervention directe de la commune de Paris. Bailly affirmait que le travail avait partout cessé dans Paris, ce qui était inexact; que la misère y était générale et profonde, que la population était à bout de sacrifices et que le moment d'aviser était venu. En conséquence il proposait de presser la vente des biens de l'Église et de confier cette vente à la municipalité de Paris qui retiendrait un quart du prix pour rémunération de son crédit. Ce système serait appliqué partout. Les villes émettraient des obligations qui serviraient de garantie aux assignats. Le 16, l'Assemblée, après une violente discussion, rend un décret conforme. Par suite, le 9 avril elle reprend l'examen de l'organisation définitive des assignats. Selon l'habitude prise, la discussion est précédée d'un rapport du comité des finances qui affirme que la situation n'a jamais été plus désastreuse. L'Assemblée tombait déjà sous la domination des comités. Dupont de Nemours intervint dans les

débats. Il prononça un de ses meilleurs discours, sur les dangers des assignats et leur inévitable dépréciation. Le 17 avril, l'Assemblée rendit le décret fondamental sur les assignats. Elle leur donne cours de monnaie ; elle en fixe l'intérêt à 3 0/0, elle en abaisse le montant de 1000 à 200 livres.

Mais dès le 4 septembre, nouveau rapport du comité des finances. La situation est encore plus périlleuse qu'en mars. En effet, l'Assemblée a continué à supprimer des impôts et à voter des réformes coûteuses. Notamment elle a voté le rachat de tous les offices sans exception. Le passif exigible s'élève à 1878 millions, réduit quelques jours après à 1170 ; ce qui démontre l'esprit qui présidait à ces rapports. Donc, il fallait de nouvelles ressources. Dernière intervention de Necker contre toute augmentation des assignats. L'Assemblée constituante avait commencé la grande discussion de l'organisation des impôts ; elle interrompt cette discussion ; la lutte recommence en faveur ou contre les assignats. Ce fut la dernière. Les débats furent très remarquables. Mirabeau, Talleyrand, Barnave se prononcèrent pour de nouvelles émissions. Les assignats, soutint Mirabeau, sont gagés ; donc ils valent le numéraire. A l'augmentation du numéraire correspond toujours un développement de la production. Les biens de l'Église serviront à les rembourser. L'État aura pour profit le revenu de ces biens. C'est une excellente affaire.

Vous avez consulté, répliqua l'abbé Maury, les Chambres de commerce et les villes. Toutes sont opposées à de nouvelles émissions. Ces émissions sont inutiles. Si vous y persévérez vous préparerez une crise plus violente que celle de Law. Il ajoutait : « Je regrette de ne pouvoir vous lire l'admirable « mémoire adressé par Law au Régent ; car ce serait le meil- « leur argument pour appuyer les propositions de notre « comité. »

La lutte fut surtout ardente entre Barnave et Dupont de Nemours. Ce dernier avait reproduit toutes les raisons des économistes sur la valeur du papier-monnaie et les périls auxquels il expose les États ; il avait cité l'autorité d'Adam Smith, déjà grande ; il avait proposé de substituer des obliga-

tions nationales à terme aux assignats et la création d'une caisse spéciale pour administrer et amortir ces obligations.

Les capitaux font défaut, répondit Barnave, il y a dessèchement. Les assignats feront fonction de capitaux. Ils mettront dans la circulation la valeur emmagasinée dans les biens de l'Église ; ils entreront dans la consommation des capitaux, qu'importe l'autorité d'Adam Smith ? Adam Smith a méconnu les véritables principes de la circulation.

Sur ce, le 29 septembre, l'Assemblée constituante rendit un décret ordonnant la création d'un milliard d'assignats-monnaie, sans intérêt, devant être affectés au paiement du passif exigible, dont 150 millions seraient fabriqués en petits assignats ; elle supprima l'intérêt des premiers 400 millions d'assignats ; elle mit en vente tous les biens de la couronne et de l'Église ; elle limita l'émission des assignats à 1200 millions. Dès le 19 juin suivant, sans tenir compte de cette limitation, elle autorisait une nouvelle émission de 600 millions. L'Assemblée législative en fit une nouvelle de pareille somme. Au moment de la réunion de la Convention 2,400 millions d'assignats avaient été votés ; deux milliards avaient été émis.

Pendant deux ans, les événements semblèrent donner raison aux prédictions de Mirabeau. L'afflux du papier-monnaie produisit ses effets habituels sur la circulation. Il y eut un élan de prospérité. Le mouvement des importations et des exportations s'accrut sensiblement De un milliard en 1789, il s'éleva à 1751 millions en 1792. Toutes les personnes qui voyageaient alors en France, Arthur Young notamment, signalaient une reprise générale. Elles en attribuaient la cause aux lois de l'Assemblée constituante, à la suppression des dîmes, à l'abolition des droits féodaux, à la modération ou à la suspension des impôts. Il y avait là beaucoup d'exagération. L'Assemblée constituante maintint la perception des dîmes, des droits féodaux et de la plupart des impôts anciens en 1790. Au surplus, il faut de longues années pour modifier les conditions de culture et d'aspect dans les campagnes. La reprise générale avait pour cause l'inflation qui accompagne toujours les premières émissions du papier-monnaie et la satisfaction de la nation du renversement de l'ancien régime.

Si le montant de la circulation des assignats avait pu être limité à 2,400 millions, bien que cette somme fut exagérée pour les besoins de cette époque, le pays aurait pu s'en accommoder et le cours des assignats se maintenir à un niveau satisfaisant. La dépréciation des assignats de 1790 à 1792 (10 août) ne dépassa pas 35 pour cent, en moyenne. Dans les discussions devant l'Assemblée constituante, Dupont de Nemours avait rappelé que le papier-monnaie, émis par le gouvernement fédéral des États-Unis, pendant la guerre de l'Indépendance, était tombé au cours de douze centimes le dollar. La différence de l'agio, au profit de la livre-assignat, se maintint longtemps au-dessus de ce taux. L'Assemblée constituante pouvait donc espérer, surtout en accordant aux acquéreurs des biens nationaux, la facilité de payer en assignats, que les assignats mis en circulation rentreraient en partie. La difficulté principale qu'elle rencontra, ce fut la lenteur des ventes des biens nationaux. Le mouvement des ventes ne commença qu'en 1791 avec la dépréciation de l'assignat. La révolution, l'incertitude des temps, la mise en vente d'un grand nombre de domaines par les familles riches avaient occasionné une baisse sérieuse dans la valeur des propriétés foncières. Cette baisse s'accentua immédiatement lorsque les municipalités eurent mis en vente les biens nationaux. Les transactions cessèrent; pour rencontrer des acquéreurs, il fallut s'adresser aux spéculateurs. L'immense majorité des familles considérait l'acquisition d'un bien national comme un acte coupable, comme un *péché mortel*. Ce sentiment a survécu pendant plusieurs générations. La spéculation, les bandes noires ou les gens sans scrupules entrèrent seuls en compétition. Leur bénéfice le plus clair, quand ils en firent, fut réalisé sur les assignats. Ils eurent dès lors un intérêt direct à la baisse des assignats. Cette situation a dominé toute l'opération de la vente des biens nationaux. Il arriva même, après la Terreur, un moment où l'État dut suspendre les ventes; mais ce qu'il y eut de plus curieux, c'est qu'il arriva aussi un moment où il n'y eut plus, à aucun prix, d'acquéreurs. Ce fait est si intéressant que j'y reviendrai à propos de la politique financière et fiscale de la Convention.

Avec l'Assemblée constituante, les choses ne descendirent pas si bas; on peut même affirmer que si l'Assemblée constituante avait respecté la liberté de conscience, si elle avait eu l'énergie de conserver son mandat jusqu'au parachèvement de la réforme de l'ancien régime, la crise affreuse de 1793 ne se serait pas produite. Peut-être aurait-elle été amenée à adopter la forme républicaine; mais elle n'aurait jamais toléré les massacres de septembre, l'exécution ou la mort des membres de la famille royale et le tribunal révolutionnaire.

Si donc on fait abstraction de la faute grave d'avoir porté la main, sans droit, sur les biens de l'Église, au lieu de traiter avec elle, au lieu de consolider les dettes en rentes et d'abolir les dîmes et les droits féodaux avec indemnité, l'émission de 2,400 millions assignats, confiée, non comme l'avait demandé Dupont de Nemours, à une grande banque mais à des banques provinciales, aurait pu suffire, pendant la transition nécessaire, pour établir un régime financier définitif (1).

Les États-Unis ont fait deux grandes émissions du papier-monnaie, la dernière (1861-1864) sur une échelle gigantesque. Ils ne les ont gagées en prenant les biens de personne, et néanmoins ils ont su conduire à terme ces deux expériences. Il en a été de même de la Russie lors de l'émancipation des

(1) Forbonnais lui-même, alors septuagenaire, intervint dans la polémique : *Observations succinctes sur l'émission de deux milliards d'assignats*, 1790. Forbonnais réfute sans peine tous les arguments de Mirabeau. Il démontre qu'on ne peut jamais assimiler le papier à l'argent, que c'est manquer à tous les engagements que de rembourser la dette en papier. L'idée du papier-monnaie était fort ancienne. Dès 1763 le chevalier de R*** proposait à la fois de remplacer tous les impôts par une taxe de mouture et de payer toutes les dettes en parchemins. Un autre amateur, de La Fontaine, soutint l'idée d'une immense loterie avec des lots de rentes viagères 1775. Les esprits étaient donc préparés à courir l'aventure ; seulement on associait au papier-monnaie le contrôle des banques. L'abbé D'Abbecourt, membre de l'Assemblée, se prononça comme l'agent de change. Laporte pour les banques provinciales. M. d'Allarde fit également paraître un plan complet d'après lequel une banque nationale était chargée de recouvrer les impôts, d'émettre un papier-monnaie et de recevoir le montant du prix des biens nationaux dont la vente serait confiée aux assemblées provinciales.

serfs ou lors de la guerre de 1870. Mais ces deux États ont apporté dans ces expériences les conditions de probité qui ont fait défaut en France. Le gage n'est rien, disait Dupont de Nemours ; mériter la confiance est tout.

A cet égard, les membres de l'Assemblée constituante et de la Convention ont été les descendants de l'ancien régime et non les représentants de la société nouvelle. Il ont agi comme le Régent et Law. Les sardoniques paroles de l'abbé Maury se sont accomplies à la lettre. Le XVIII[e] siècle s'est fermé comme il s'était ouvert, par une immense liquidation à accomplir et une catastrophe totale. Il a pour excuse d'avoir vaincu deux fois l'Europe.

§ 5. — Système d'impôt de l'Assemblée constituante.

I. *Publications et polémiques en* 1790. — Les travaux et les débats de l'Assemblée constituante avaient imprimé un nouvel élan à l'ardeur des publicistes. L'année 1790 ne fut pas moins féconde que l'année 1789 en brochures, livres, publications de tout genre sur les réformes à faire dans le système d'impôt de la France. Mais ces brochures, faites au jour le jour, ne présentent plus un intérêt aussi réel. Il serait fastidieux de les mentionner toutes, impossible d'analyser les idées qu'elles jetaient dans la circulation. Le grand mouvement théorique, le seul qu'il importe de bien connaître, était terminé. Les publications nouvelles ne concernaient plus que la mise en œuvre. Elles n'avaient même plus le caractère purement fiscal, et par suite scientifique, de celles dont j'ai déjà rendu compte. La plupart présentaient des systèmes financiers complets, surtout des expédients, pour liquider la dette, pour rembourser les offices, pour répandre les assignats. La foi aux assignats était presque absolue. On en attendait des merveilles. On s'imaginait, avec Barnave, qu'ils pouvaient tenir lieu de numéraire et de capitaux. L'illustre Lavoisier

lui-même s'occupait de ces questions. Il composait des brochures, comme la plupart des esprits novateurs qui sincèrement attendaient de ce grand mouvement au-delà de ce que comportent les choses humaines, lors même qu'elles sont conduites par d'autres esprits que Mirabeau, Danton, Robespierre et Barras. Gouget-Deslandes, qui a beaucoup écrit de 1790 à 1800, fit paraître, au moment de la discussion des grandes lois fiscales, une brochure adressée aux amis de la Constitution, dans laquelle il développait de nouveaux principes sur le système d'imposition. Gouget-Deslandes se prononce pour le maintien des impôts indirects ; mais il les réorganise complètement. Il y aura d'abord le timbre et l'enregistrement, c'est l'impôt indirect forcé ; puis la contribution patriotique permanente, c'est l'impôt indirect volontaire. Néanmoins Gouget-Deslandes maintient encore, avec les physiocrates, que la terre seule est productive et que tous les autres travaux sont stériles. Il accepte donc un impôt territorial de 240 millions avec 5 sols additionnels pour les dépenses départementales. Il admet également une contribution mobilière afin de faire payer l'industrie ; mais il demande que cette contribution soit établie en raison inverse de la population. Il trouve, et cette idée, bien qu'inexacte, ne manque pas d'originalité, qu'un loyer de 1,000 livres à Paris suppose un revenu moins élevé qu'un loyer de 1,000 livres à Dijon.

Au même moment Charles Pillon publiait *Le précis de tous les impôts possibles*. Ce précis ne pouvait venir mieux qu'en 1790. C'est un écrit très net et systématique. L'impôt est dû par chaque citoyen à raison des avantages qu'il retire de la société. Mirabeau avait dit : Les riches sont les économes de la société. Mais à qui appartient la caisse ? A qui reviennent les économies ?

Reprenant les distinctions faites par Bodin, Pillon distingue trois sortes d'impôts : 1° les impôts domaniaux, qui sont plutôt des recettes que des impôts ; 2° les impôts extraordinaires, douanes et revenus coloniaux ; 3° les véritables impôts qui sont prélevés sur les revenus.

Il y a deux sortes de revenus : 1° le revenu des matières premières ; 2° le revenu sur les préparations de ces matières premières.

Les matières premières sont le travail, la terre et le capital. Chacun de ces éléments devra contribuer. Cette contribution sera directe, parce qu'il n'y a pas de répercussion. La terre paiera à raison du revenu foncier fixé par des assemblées locales ; la taxe sera exigible en argent et non en nature ; elle sera invariable dans son assiette et son taux. L'Assemblée constituante a débattu ces diverses questions. Les maisons des villes paieront à raison du loyer. Quant aux capitalistes et aux salaires, ils paieront, pour la préparation du commerce et pour celle de l'industrie, au moyen d'une capitation qui, dans les villes, sera établie d'après les déclarations des corporations et dans les campagnes, d'après les déclarations des syndicats qui seront formés. Partout les contribuables contrôleront le contribuable. Cette capitation aurait eu le caractère de la patente et de l'income-tax.

Les douanes, le timbre et l'enregistrement étaient conservés. Quant aux douanes, leur produit était affecté aux indigents. C'était une idée absolument opposée aux plans du marquis de Casaux. Aussi le projet de taxer à concurrence de onze livres le setier était-elle rejetée par l'auteur de ce mémoire comme extravangante.

Un membre de l'Assemblée constituante, alors fort obscur, mais assez actif dans les comités des finances et de l'imposition, Lebrun, réservé par les incroyables hasards de cette époque à devenir consul, puis à disparaître dans la cour impériale avec le titre de duc de Plaisance, résuma, assez exactement, dans un opuscule succinct et catégorique, les opinions qui avaient fini par dominer dans l'Assemblée constituante et qui allaient prévaloir : *De l'utilité de régler la théorie de l'impôt par des lois constitutionnelles.* La France, enseignait Lebrun, est parvenue à une période de son existence nationale où elle doit avoir une constitution parfaite ; elle est donc tenue de régler par des lois la théorie de l'impôt ; c'est-à-dire, pour

faire bien saisir la pensée de l'auteur, son système d'impôt doit avoir une organisation basée sur une théorie scientifique. Les Américains, continuait l'auteur, ont eu tort de ne pas le faire; ils ont eu tort de ne pas suivre une théorie scientifique de l'impôt. Lebrun allait trop loin. La constitution fédérale avait, au contraire, assez sagement fait le partage des impôts entre le pouvoir fédéral et les divers États. A ceux-ci elle avait réservé l'impôt direct, notamment l'impôt foncier; à celui-là les impôts indirects les plus importants.

Sur quoi peut-on asseoir l'impôt? L'impôt doit consister dans une portion du revenu des biens fonds, des bénéfices annuels de l'industrie, des travaux et services quelconques; toutefois il serait à désirer que ceux qui ne vivent que de leurs bras fussent exempts d'impôt.

D'où trois sortes d'impôt : 1° L'impôt territorial d'après un cadastre régulier et renouvelé à certaines époques ; 2° L'impôt sur les revenus personnels. Lebrun entendait par cet impôt un véritable impôt sur le revenu. Il reconnaissait qu'il était difficile d'en fixer l'assiette ; 3° L'impôt sur les consommations, mais extrêmement modéré.

Le projet conservait le timbre et l'enregistrement, tout en reconnaissant que ce sont des impôts très onéreux, de même que les frais de justice.

Enfin Lebrun faisait remarquer que, sans guerre et sans dette, l'impôt territorial aurait pu suffire. Parmi les mobiles secrets qui ont conduit l'Assemblée constituante à s'emparer des biens de l'Église et à faire l'expérience des assignats, celui de *liquider la dette* a tenu une grande place. Elle était animée des intentions les plus pacifiques, elle croyait sincèrement ouvrir pour l'humanité tout entière une vie de prospérité et de concorde; elle ne repoussait donc pas l'idéal d'une paix générale et la possibilité, avec le remboursement de la dette, de ne demander qu'à l'impôt direct et aux revenus domaniaux, les ressources annuelles de l'État (1).

(1) Il y a lieu encore de donner une mention : 1° *Au prospectus de*

II. — *Influences dominantes dans l'Assemblée constituante.* — Les opinions étaient très divisées parmi les membres de l'Assemblée. Les idées des physiocrates n'y régnaient pas exclusivement, pas plus que sur l'opinion publique. Chaque grand courant, chaque système qui avait exercé une certaine influence pendant le XVIIIe siècle y avait des partisans.

Partagées par quelques esprits éminents, tels que Mirabeau et Dupont de Nemours, les théories des physiocrates rencontraient dans l'Assemblée constituante, comme dans le pays, l'opposition des disciples de Montesquieu et de Rousseau. Montesquieu et Rousseau ont eu une part réelle d'influence à côté de Quesnay et Turgot sur les travaux de l'Assemblée constituante. Tous deux avaient combattu, à des points de vue et avec des moyens bien différents, l'ancien régime; tous deux en avaient préparé et désiré le renversement. Quesnay et Turgot l'avaient servi et avaient essayé de le défendre tout en le modifiant. Enfin ils s'étaient, en matière politique, Quesnay surtout, entièrement mépris sur l'état des esprits et la direction de la société. Leur influence a donc été contenue. Elle a cependant contribué, dans une grande mesure, à la suppression des impôts de consommation et à l'établissement de l'impôt foncier.

Entre l'influence de Montesquieu, défenseur convaincu et prévoyant des impôts indirects, et Rousseau qui les repoussait, c'est l'influence de Rousseau qui a prévalu, aidée par les discussions des physiocrates et l'impopularité générale des gabelles, des aides, des octrois, des traitants, à la fin du XVIIIe siècle. La haine des impôts indirects ne tenait pas seulement aux théories des physiocrates. Elle tenait aux procédés de perception et à l'excès des taxes. Cette haine a été très

reformes de Forbonnais; 2° *Aux vues patriotiques,* de Maillou pour régénérer la France; 3° *Au nouveau plan des finances* avec fondation de l'ordre du cens; 4° *A la subvention territoriale*, par Garnier de Saint-Julien; 5° Aux brochures d'Auger, auteur du célèbre mémoire sur le droit public en matière d'impôts, 1779; 6° Aux projets d'Allarde demandant la vente des biens de l'Église par des banques provinciales,

lente à disparaître. Napoléon et Charles X, qui en retrouvaient les traces, n'en ont pas compris la cause. Napoléon, au moment de partir pour Sainte-Hélène, prétendait que le rétablissement des droits réunis avait causé sa chute ; Charles X croyait assurer le trône des Bourbons, en criant au peuple : *Plus de droits réunis, plus d'impôt vexatoire.* L'illusion était égale des deux côtés. Les droits réunis ont seuls permis d'équilibrer les budgets de l'empire et c'est la grande loi de 1816 qui règle encore la perception de l'impôt sur les boissons. Les impôts indirects modérés, perçus sans violence, ont obtenu, chez tous les peuples, la préférence de tous les contribuables. C'était l'avis de Montesquieu, comme celui d'Adam Smith. C'était aussi l'opinion de tous les grands ministres français. C'était au fond celle de la majorité de l'Assemblée constituante. En abolissant toutes les taxes de consommation par le décret-loi des 2-17 mars 1791, elle céda plutôt au mouvement de réaction contre tout ce qui touchait à l'ancien régime qu'à la conviction, bien arrêtée, de renoncer à des ressources fiscales illégitimes, ou de mettre en pratique des théories indiscutables.

A côté de l'influence de Rousseau, il faut placer celle d'Adam Smith (1). Bien que la *Richesse des nations* n'ait été traduite qu'en 1790, le livre était déjà répandu en France. Les rapports avec l'Angleterre étaient à cette époque très fréquents. Les évènements politiques attiraient beaucoup d'Anglais de distinction, à Paris. Pendant deux ans, Arthur Young a été l'hôte de la maison de La Rochefoucauld. C'est le duc de La Rochefoucauld qui est l'auteur du rapport célèbre sur l'imposition foncière. Il semble qu'on doive reconnaître l'influence d'Adam Smith dans l'impôt foncier sur les maisons et surtout dans l'impôt mobilier sur les loyers. Enfin le mémo-

(1) Mollien rapporte dans ses mémoires que son père lui signalait, dès cette époque, la lecture du livre d'Adam Smith comme la plus importante qu'il pût faire. Le *Moniteur* du 25 octobre 1790 rend compte de la traduction de la *Richesse des Nations* d'Adam Smith par Boucher, avec des notes de Condorcet.

rable décret du 7 octobre 1789 portant : « Toutes les contri- « butions, de quelque nature qu'elles soient, seront suppor- « tées par tous les citoyens et par tous les propriétaires à « raison de leurs biens et de leurs facultés, » correspond directement à la définition de l'impôt par Adam Smith. Il consacre, il est vrai, le principe général de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, principe acquis depuis longtemps dans la société anglaise et conquis avec tant de peine par la société française. L'influence d'Adam Smith n'est pour rien dans cette conquête, œuvre nationale de la France elle-même, à laquelle demeurent attachés les noms de Rabelais, de Bodin, de Sully, de Colbert, de Vauban, de Montesquieu, des physiocrates et des philosophes; mais la proportionnalité de l'impôt aux facultés n'en est pas moins la première et la plus importante des règles indiquées par Adam Smith.

Enfin les expressions « seront supportées par tous les « citoyens et tous les propriétaires » sont la preuve décisive de la limite de l'influence des physiocrates puisqu'elles semblent avoir été choisies tout exprès en opposition avec leur théorie principale.

La part faite aux rapprochements, aux influences directes ou indirectes, celle de l'initiative de l'Assemblée constituante, des lumières de ses membres, de la haute éducation intellectuelle de cette grande époque, formée par des esprits tels que Montesquieu, Quesnay, Rousseau, Adam Smith, reste la plus importante. Quand on lit le rapport que le duc de La Rochefoucauld déposa le 11 septembre 1790 sur le bureau de l'Assemblée, au nom du comité de l'Imposition, on est saisi à la fois d'étonnement et de respect. On est étonné qu'un document aussi sobre dans les détails, aussi élevé dans ses principes, aussi ferme dans ses conclusions ait pu être composé dans un temps si agité et par des hommes de l'ancien régime; on est plein de respect pour une œuvre qui est la base de l'organisation financière actuelle de la France, supérieure, à tant d'égards, à celle de la plupart des États contemporains.

III. — *Le comité de l'imposition.* — L'Assemblée consti-

tuante avait formé un grand nombre de comités pour préparer ses travaux, notamment un comité général des finances et un comité spécial de l'imposition. Les membres les plus connus de ce dernier comité étaient le duc de La Rochefoucauld, Defermon, Rœderer, Dupont de Nemours, Talleyrand et Duport. C'est ce comité qui a dirigé toute l'organisation fiscale nouvelle de la France. Dès ses premières réunions, il présenta un rapport préparatoire à l'Assemblée, dans lequel il déclarait « qu'il n'y avait point en France un système de con-« tributions publiques ; toutes devaient leur origine au ha-« sard, aux idées particulières de tel ou tel administrateur et « surtout aux droits que diverses provinces, villes et caté-« gories de citoyens prétendaient avoir de ne pas contri-« buer, ou de ne contribuer que d'une certaine manière et à « l'espèce d'adresse que le despotisme même était obligé « d'employer pour éluder ces prétendus droits et pour trom-« per le peuple sur la somme exorbitante des impositions, « par leur variété et par les noms qu'il leur donnait. Les au-« tres États de l'Europe ne sont pas plus avancés qu'elle « sur cette partie de la législation, si importante au bonheur « public. L'Angleterre même, si jalouse de sa liberté, est « soumise à des impôts dont la perception est souillée par « une inquisition révoltante, et l'obscurité réelle qui règne « dans ses finances, malgré les apparences de la publicité, « est soigneusement entretenue par les ministres.

« Le comité a donc pensé que lorsqu'une révolution heu-« reuse donnait à la France une constitution fondée sur la « liberté, la justice et l'égalité, ces mêmes principes devaient « dicter toutes les lois ; que les contributions devaient être « établies d'après un plan simple, régi par des formes appro-« priées à la Constitution et que la France devait donner aux « autres peuples l'exemple salutaire de substituer au régime « et à l'esprit fiscal, un esprit et un régime tels qu'ils peuvent « convenir à des hommes devenus libres, parce qu'ils ont « assez de lumières pour vouloir l'être,

« Il a cru devoir méditer d'abord sur les principes de l'im-

« pôt, ou plutôt, *des contributions publiques*, car il pense
« que le nom *d'impôt* doit disparaître de notre langue,
« avec la nomenclature barbare qui en classait les nombreuses
« et vexatoires espèces, et que le nom de contribution ex-
« prime mieux la part que chaque citoyen doit fournir aux
« frais nécessaires de la société. Il a cherché quelle est la
« source des richesses et quelle est la partie des revenus qui
« doit les contributions ; il a examiné les moyens de discuter
« la qualité des contributions, d'en faire l'assiette, de régler
« la forme de leur perception ; il a vu avec douleur que les
« besoins d'un État, chargé d'une dette immense et la né-
« cessité de laisser reprendre aux richesses leur cours naturel,
« *que les erreurs, les déprédations et l'avidité de l'ancienne*
« *administration ont tant interverti*, ne permettaient pas à
« l'Assemblée nationale d'adopter, dans toute leur étendue,
« les véritables principes ; mais il croit qu'en fondant la Cons-
« titution, elle doit au moins les déclarer et que, s'en écar-
« tant avec connaissance de cause le moins possible, elle doit
« donner ces principes aux législatures pour bases de leurs
« opérations, et leur recommander de ramener successive-
« ment le système des contributions à la simplicité et à la
« clarté qui doivent caractériser l'administration d'un peuple
« libre.

« Occupé de former ce plan général, qui ne pourra rece-
« voir son exécution que l'année prochaine, le comité de
« l'imposition a vu avec plaisir le comité des finances propo-
« ser, dès cette année, la suppression de la gabelle et de plu-
« sieurs autres impôts, condamnés depuis longtemps par
« l'opinion publique, et leur remplacement sous une forme
« plus simple, et avec le profit pour le peuple, de frais de
« perception très considérables, de frais de vexations qui ne
« l'étaient pas moins, et même avec un soulagement effectif
« sur la somme d'impôt. »

Ce manifeste contient le programme entier de la majorité de l'Assemblée constituante. Pour cette majorité, la réforme fiscale était tout autant, sinon davantage, une œuvre politique

qu'une œuvre économique ; elle devait s'accomplir d'après une méthode nouvelle, qui aurait pour fondement la simplicité des moyens et l'économie des frais et qui pourrait être proposée pour modèle à tous les autres peuples ; par suite, un très grand nombre d'impôts devaient disparaître : c'était l'abolition de tous les impôts indirects de consommation. Le comité en acceptait les conséquences. Il ne se méprenait pas sur les déficits qui en pouvaient résulter dans les recettes ; il espérait présenter un moyen « de soulager la génération pré-« sente en prolongeant une partie de cette charge sur les gé-« nérations futures qui n'en seront point lésées, puisqu'elles « la verront s'éteindre graduellement et que les heureux « effets qu'elles recueilleront chaque année d'une bonne « administration compenseront avec avantage le secours « qu'elles auront prêté à celles de qui elles tiendront le bon-« heur inestimable de la liberté. »

L'Assemblée constituante avait, en effet, inséré dans la déclaration des droits que « chaque citoyen a le droit par lui-« même ou par ses représentants, de constater la néces-« sité de la contribution publique, de la consentir librement, « d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette « et la durée. » C'est là la base de la nouvelle substruction, c'est le triomphe de l'opinion des philosophes sur celle des physiocrates, c'est le consentement libre de l'impôt considéré comme la condition première de toute réforme et de toute organisation fiscale nouvelle. Le comité considérait, avec raison, le consentement, le vote libre de l'impôt, comme la plus grande conquête faite en 1789. C'était le résumé matériel, tangible de toutes les autres.

Le 18 août, il soumit à l'Assemblée un second manifeste plus technique que le premier, et où il abordait de plus près les diverses questions que devait soulever la réforme du système fiscal de la France. La situation était encore entière. L'Assemblée avait déclaré toutes les impositions existantes illégales, mais elle en avait maintenu la perception ; elle n'avait encore prononcé aucune suppression.

Après avoir rapidement indiqué que la réforme fiscale devait être accompagnée d'une réforme financière comportant le renouvellement du personnel, la fixation de règles constitutionnelles de gestion et de responsabilité, le respect de la dette publique, confiée à *l'honneur et à la loyauté de la nation française*, le manifeste ajoutait : « Il est une progres-« sion certaine dans la richesse générale qui résultera de la « transformation des domaines nationaux en propriétés parti-« culières, de l'égalité de droits entre tous les citoyens, dont « le principe appliqué aux successions accroîtra encore le « nombre des propriétaires et de la liberté que vous avez « établie, dont les heureux effets s'étendront successivement « à toutes les branches de l'agriculture, du commerce et de « l'industrie, à toutes les transactions civiles et bannira l'in-« digence avec tous les maux qu'elle traîne à sa suite, en « détruisant le régime oppresseur et fiscal qui en était la « source. » Ainsi accroître le nombre des propriétaires, développer l'activité de toutes les branches de la production, bannir l'indigence, détruire l'ancien régime fiscal, tel devait être le résultat de la réforme fiscale à accomplir.

Quels seraient dès lors les éléments de cette réforme? Le manifeste les précise :

1° Le comité rejette l'impôt foncier en nature. « De toutes « les contributions, la plus naturelle, sans doute, est celle « qui se perçoit sur les fruits de la terre, et c'est aussi celle « des premiers peuples, elle subsiste même encore surtout chez « les nations pauvres qui n'ont pas assez de signes représen-« tatifs pour les substituer aux denrées alors même qu'il est « plus commode de donner en nature. Cette forme, qui pré-« sente d'abord un aspect séduisant d'égalité, a fait place « dans les États plus riches à la contribution pécuniaire que « l'on peut rendre plus exactement proportionnelle au revenu « net, qui doit seul supporter la contribution. »

Ainsi, la dîme en nature de Fénelon, Vauban, Rousseau, Linguet et autres était condamnée.

2° Il rejette l'impôt territorial unique. « Notre comité n'exa-

« mine point ici la question de l'unité d'impôts ; il n'examinera pas non plus si, toutes les richesses venant de la terre, « la terre seule doit supporter toutes les contributions ; des « auteurs illustres ont discuté cette matière, mais l'application de leurs principes, possible, sans doute, dans un pays « neuf, serait impraticable dans un État, où la longue suite « d'une administration arbitraire et variable, a sans cesse « augmenté les besoins en tarissant les ressources, obstrué « les canaux de la reproduction, et porté les capitaux vers « l'agiotage, au lieu des emplois utiles qu'ils devaient naturellement chercher. »

C'était la condamnation de la doctrine physiocratique et de l'impôt unique des écrivains communistes et révolutionnaires.

3° Il signale les abus que l'ancien régime a faits des impôts indirects et des droits domaniaux, *afin de se soustraire à la dépendance des États généraux*, les exemptions iniques d'impôts et les prélèvements exercés, sans droit, en vertu d'offices désastreux, sur le produit d'impôts oppressifs.

4° L'édifice fiscal nouveau comportera :

I. — Une contribution répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières ; son régime sera simple, sa perception facile, sa comptabilité claire.

Ces promesses ont été réalisées.

II. — Une contribution sur les facultés ayant pour bases la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons. « Cette « mesure n'est pas d'une exactitude rigoureuse, mais c'est « encore la moins imparfaite que l'on ait pu trouver ; il est, « en général, vrai que chacun est logé selon ses facultés ; « toutefois si l'égalité proportionnelle est le caractère essentiel de la contribution foncière, il a paru d'abord à notre « comité *que celle sur les facultés devait d'abord être nulle « pour les citoyens dont le revenu serait au-dessous d'une « somme déterminée*, et qu'elle pouvait ensuite, sans injustice, *être progressive selon de certaines règles pour soulager les moins aisés en portant un peu plus sur les riches ;*

« il a pensé aussi que les propriétaires fonciers devaient être « traités, dans la contribution personnelle, un peu plus favo- « rablement que ceux dont les propriétés ne supportent pas « ce premier genre de contribution. »

Ainsi triomphent les idées de Montesquieu sur le respect du nécessaire du pauvre et sur l'impôt progressif.

III. — Un droit sur les actes, un timbre, un droit sur les mutations de propriété, avec des tarifs gradués de manière à soulager le pauvre.

IV. — Des droits sur les boissons et sur les entrées des villes, mais en réformant les tarifs actuels et en les graduant de manière que les objets de luxe portent une plus forte charge et que les denrées communes, surtout les aliments du peuple, éprouvent une diminution.

V. — Suppression des douanes intérieures ; un droit unique aux frontières du royaume, réglé sur les importations et les exportations de la manière la moins défavorable au commerce.

VI. — Liberté de la culture, de la fabrication et des débits de tabac, en confiant l'importation des tabacs étrangers à une compagnie.

VII. — Amélioration des services domaniaux.

Tel est le programme sorti des délibérations du comité. C'est le programme réel de l'Assemblée constituante. Il répondait entièrement aux vœux de Montesquieu, maintien des impôts indirects nécessaires. L'Assemblée nationale n'y est pas restée fidèle, puisqu'elle a aboli tous les impôts indirects, remplacés par l'impôt des patentes : ce qui était trop demander à l'impôt direct. On peut en conclure que l'influence de Montesquieu a prévalu dans les premiers travaux de l'Assemblée constituante, de beaucoup les plus sérieux, parce qu'ils ont été faits avec une entière indépendance de vues. Plus tard les physiocrates reprirent faveur et, secondés par le parti révolutionnaire, obtinrent la suppression des impôts indirects.

IV. — *Rapport et discussion.* — Le 15 septembre, le duc de La Rochefoucaud, président du comité, monta à la tribune

pour déposer le rapport sur l'établissement de la contribution foncière. L'Assemblée en demanda la lecture immédiate.

Le rapport établit d'abord que les vingtièmes et, avant eux, le dixième avaient été les impositions anciennes les plus régulières, tandis que les tailles imprimaient *une sorte d'abjection* à ceux qui les payaient. Cette déclaration est la complète justification de Vauban et de Desmarets ; c'est la justification de tout le mouvement des théories fiscales au XVIIIe siècle.

Le rapport reconnaît ensuite la nécessité de les remplacer par un impôt sur le revenu territorial ; mais cet impôt *n'implique point la co-propriété de l'État*. Les contributions doivent porter sur les diverses branches de revenus, d'après les besoins de l'État, reconnus et déclarés par les représentants du peuple.

Cet impôt territorial ne peut être perçu en nature, comme le demandait Vauban, à raison de l'inégalité des conditions de la production. Il sera donc payé en argent, d'après un cadastre qui fera connaître l'étendue, la nature et la situation des terrains. Il sera prélevé sur le produit net et non sur le produit brut.

Le produit net d'une terre est ce qui reste à son propriétaire, déduction faite sur le produit brut, des frais de semence, culture et récolte. Le revenu imposable d'une terre est son produit net moyen, calculé sur un nombre d'années donné.

La part prélevée par l'État est fixée au cinquième du revenu imposable, soit 240 millions. Cette part pourra être accrue ou diminuée chaque année.

L'impôt n'est dû que par le propriétaire, le bénéfice du fermier n'est pas atteint.

Enfin un fonds spécial et annuel de 6 millions est établi pour consentir les dégrèvements que les incertitudes dans les récoltes peuvent occasionner dans les revenus.

Ces bases étaient les mêmes que celles indiquées dans le manifeste du comité. Une innovation très grave au régime ancien y avait été ajoutée : l'exemption d'impôt accordée aux

fermiers. C'était un soulagement pour quelques propriétaires ; mais c'était une inégalité. Les fermiers se procurent des profits par les mêmes moyens que les autres producteurs. Il n'existe aucune raison pour les exempter d'impôts. L'income-tax les atteint directement en Angleterre. Il faut reconnaître dans cette exemption l'influence des théories de Quesnay. Il en est de même dans la substitution du produit net au produit brut.

Le rapport soulevait d'autres questions fort importantes, puisqu'elles ne sont pas encore toutes tranchées aujourd'hui :

1° L'impôt doit-il être payé en nature ou en argent ?

2° L'impôt doit-il consister dans une quotité de revenu comme le vingtième ou une somme déterminée, répartie en proportion de ces mêmes revenus ?

3° La part de la répartition sera-t-elle due solidairement par les contribuables de la même commune ?

4° La somme à répartir sera-t-elle variable ou fixe ?

5° Quelle proportion y aura-t-il entre les anciens impôts fonciers et le principal proposé à l'Assemblée ?

6° Comment se fera la répartition entre les départements, les districts et les municipalités ?

Sur le premier point, après avoir rappelé les travaux de Vauban, citoyen dans un temps où les Français n'avaient pas encore de patrie, le rapport se prononçait contre l'impôt en nature.

Sur le second point, de la plus haute importance, il déclarait que la contribution doit être une somme déterminée, parce que la contribution doit être fixée d'après les besoins reconnus de l'État et déclarée par les représentants du peuple.

Sur le troisième, il expliquait que la solidarité existerait au point de vue du contrôle et de la répartition entre les divers fonds, mais qu'elle n'existerait pas quant au paiement.

Le quatrième point était décidé par le second.

En ce qui est de la proportion entre les anciens impôts

fonciers et la nouvelle contribution foncière, le rapport évaluait :

1° Les vingtièmes territoriaux et la taille des pays de taille réelle à 89,609,270 L.; 2° la taille des pays de taille personnelle et mixte à 75,816,179 L.; 3° la capitation à 6,133,274 L.; 4° les dîmes nettes à 110 millions. Ensemble 279,558,724 L. Le rapport y ajoutait 34,500,000 L. pour les gabelles et autres impôts supprimés. Toutes déductions faites, il portait à 300 millions l'ensemble des impôts payés sous l'ancien régime par les propriétaires fonciers, sans y comprendre les propriétés bâties.

Les éléments de la répartition sont indiqués très sommairement dans le rapport. Ils étaient très difficiles à formuler, puisque le plus grand disparate existait, sous l'ancien régime, à cet égard. Mais le rapport aurait pu, en attendant la confection d'un cadastre, dont il reconnaissait la nécessité, poser quelques règles générales. Il ne l'a pas fait. L'Assemblée constituante s'est séparée sans y pourvoir. A partir de 1792, jusqu'au 18 brumaire, il a été impossible d'y suppléer. Il a fallu un demi-siècle pour faire le cadastre. Quand il a été terminé, toutes les valeurs avaient changé ; il y avait cependant plus de 50 ans que la répartition avait été faite, quelque peu au hasard, et d'après les éléments des précédentes répartitions. D'où les inégalités qui, bien qu'adoucies par certains dégrèvements, sont encore d'autant plus regrettables qu'elles ont eu pour résultat d'accabler les départements pauvres et de favoriser les départements riches. A cet égard, l'œuvre de l'Assemblée constituante a été très imparfaite.

A la suite du rapport se trouve un tableau comparatif entre les anciennes et les nouvelles impositions. Dans l'Isle-de-France, une maison de 300 L. de revenu, qui était taxée à 65 L. 13 sous 9 deniers ne devait plus être taxée qu'à 47 L. 16 sous 7 deniers. En Champagne, pays de taille personnelle, la cote d'un domaine de 300 L. de revenu était ramenée de 145 L. 10 à 81 L. 15. Dans la généralité de Montauban, pays de taille réelle, la cote d'un domaine de 300 L. était ramenée de 86 L. 8 à 63 L. 15.

Ces exemples suffisent pour expliquer l'origine des inégalités de l'impôt foncier en France (1). Elles tiennent à la formation historique elle-même de la France, qui n'a été constituée en territoire national que province par province, lambeau par lambeau, juxtaposés les uns contre les autres avec toutes les diversités des tailles, non-seulement dans les provinces ou grandes seigneuries, mais dans les seigneuries de second et de troisième ordre, comme les baronnies.

La discussion commença le 16 septembre. Les débats de l'Assemblée constituante ne pouvaient avoir lieu dans des conditions analogues à celles de nos chambres parlementaires. L'Assemblée constituante exerçait à cette époque tous les pouvoirs. Elle menait de front toutes les réformes. Les discussions étaient, à chaque instant, interrompues par des décrets à rendre, des députations à recevoir, des avis à donner. En même temps qu'elle délibérait sur la réforme fiscale, l'Assemblée terminait la discussion sur la liquidation de la dette publique et sur les assignats ; elle votait la nouvelle loi militaire, la loi organique du tribunal de cassation et du domaine public, celle du corps des ponts et chaussées, la constitution civile du clergé, la réorganisation complète de l'administration des finances.

Le député de Delay d'Agier, fort compétent, prit le premier la parole. Il prononça un discours remarquable, qu'on lit encore avec un réel intérêt et dont l'impression fut ordonnée. Le *Moniteur* l'a reproduit *in extenso*. Sans attaquer les plans du comité, de Delay laisse entendre qu'il demande trop à la production agricole. La nature et les propositions des contributions dépendent des conditions territoriales et politiques des États ; en France, la production agricole ne pourrait seule supporter le poids des impôts ; il faut que toutes les branches de la production prennent leur quote-part ; il croit notamment qu'une part importante peut être demandée au capital au moyen du droit de mutation ; qu'il faut conserver la régie des tabacs et les impôts indirects les moins onéreux. D'après

(1) Le lecteur peut se reporter page 219 de ce volume pour consulter le tableau des impôts par généralité.

lui, le revenu foncier rural se serait élevé, en 1789, à 1,074 millions et le revenu foncier urbain à 550 millions. Il limite à 200 millions la contribution foncière, élève à 100 millions la contribution mobilière et personnelle, et porte à 70 millions le produit de l'enregistrement et du timbre ; à 50 millions celui de l'impôt sur les boissons ; à 45 millions celui de la régie des tabacs, et à 20 millions celui des douanes. Quand on songe que ces résultats n'ont même pu être obtenus et qu'on les compare à ceux qui se sont réalisés depuis, on croit rêver : 20 millions les douanes, 45 millions les tabacs, 70 millions le timbre et l'enregistrement ! Tout cela a septuplé, octuplé, décuplé, et la contribution foncière rurale, sans les centimes additionnels, a diminué.

Montcalm-Gozon fut plus affirmatif encore que de Delay d'Agier. Il déclara nettement que, même après l'abolition des dîmes et des droits féodaux, sans indemnité, la charge serait trop lourde pour les propriétaires. Son discours, moins scientifique que celui de de Delay, n'en est pas moins intéressant, comme s'étant plus approché des solutions que l'avenir devait réaliser. Toutes les fortunes, tous les capitaux, les salaires même doivent être cadastrés. Il faut un cadastre universel. Il y a mieux; il existe dans les sociétés modernes des revenus importants : médecins, avocats, savants, artistes, journalistes exerçant des prélèvements considérables. Ces prélèvements doivent fournir leur quote-part proportionnelle. Le grand médecin doit payer tout autant que le grand manufacturier, que le grand propriétaire.

Ce cadastre était-il une chimère ? Nullement. Pitt et Robert Peel devaient le faire dresser en Angleterre ; il existe en Prusse et en Italie, dans tous les États où l'impôt sur les revenus a été organisé.

Tous les revenus, toutes les classes doivent contribuer, mais contribuer directement, parce que les travailleurs rejettent nécessairement sur les autres classes le poids des taxes de consommation qu'on leur demande. Ceci démontre combien l'erreur de Turgot et de Ricardo sur le strict nécessaire du salaire a été générale au XVIII[e] siècle.

Par suite Montcalm-Gozon proposait : 1° Sur les revenus des fonds ruraux une double contribution, le principal fixé à 180 millions et les accessoires fixés à 18 millions, soit 2 sols par livre ou centimes additionnels, c'est l'impôt foncier sur les propriétés non bâties ; 2° sur les revenus des maisons, 50 millions en principal à la charge des propriétaires ; 3° une taxe sur les corps des arts et métiers et savants, répartie entre leurs membres ; j'ai indiqué plus haut que plusieurs publicistes avaient réclamé cette taxe ; 4° une capitation libre, chacun se faisant inscrire librement dans les municipalités ; cette capitation, également prônée par divers écrivains, correspondait à l'élan de cette époque désintéressée ; elle était la suite de la contribution patriotique. Le comité de l'imposition n'avait pu en tenir compte ; 5° une capitation sur les dépenses de luxe à raison des domestiques, des voitures, des chevaux et des chiens ; 6° une contribution sur les spectacles. Ces deux contributions cadraient parfaitement avec les idées de l'époque sur les dangers du luxe ; 7° des aides à l'entrée des villes ou octrois sur les boissons dont le prix ne dépasserait pas 3 sols la bouteille et sur tous les objets de vêtement ou de garniture de maison. Cette taxe avait été acceptée en partie par Forbonnais ; 8° enfin une contribution progressive sur les riches produisant 40 millions.

Avec le produit des postes, des douanes dont les tarifs devaient être modérés, du timbre, de l'enregistrement, une retenue de 10 0/0 sur les revenus des créanciers de l'État et le produit des biens nationaux, Montcalm-Gozon complétait 568 millions.

La discussion fut alors interrompue jusqu'au 6 octobre. Heurtault de Lamerville, dont j'ai analysé l'ouvrage, monte à la tribune. Il est l'exemple des esprits qui changent subitement d'opinion. Oubliant à peu près tout ce qu'il avait écrit, il se prononce pour un système d'impôt extrêmement simple, presque radical : 1° Un impôt territorial ; 2° une contribution personnelle ; 3° un subside indirect. L'impôt territorial était fixé à 240 millions, en proportion des anciennes contributions dans chaque département, ce qui pouvait donner lieu

aux plus grandes inégalités. La contribution personnelle devait produire 80 millions. C'était un véritable impôt sur le revenu, s'ajoutant comme l'income-tax à l'impôt foncier. Immeubles, territoriaux et fictifs, maisons, logements, rentes foncières et viagères, tout devait contribuer d'après une gradation établie par classes. Quant au subside, les éléments devaient en être arrêtés plus tard.

Dubois-Crancé prit ensuite la parole, au nom du parti radical. Il attaque d'abord les anciennes contributions et en signale la violence et l'inégalité. Il craint que cette inégalité, et, à cet égard, il ne se trompait pas, ne reparaisse dans le système nouveau. Il insiste surtout pour que la gestion des impôts soit, comme en Angleterre, séparée de la gestion des finances. Dubois-Crancé critique alors dans le vif le projet du comité ; il demande qu'on en revienne aux idées de Vauban. L'impôt foncier ne pourra excéder le cinquième du produit net. Il sera perçu en nature ou en argent. Dans les communes où il sera perçu en nature, il pourra être affermé, mais le fermier paiera en argent. Dans chaque commune, les propriétaires auront l'option. S'il n'y a pas accord, il sera établi des cotes en nature et des cotes en argent. Ce discours fit beaucoup d'effet. L'Assemblée en ordonna l'impression.

L'abbé Charier vint appuyer indirectement la proposition de Dubois-Crancé et spécialement combattre les idées de de Delay. Il reproduisit avec vigueur les arguments développés par Linguet dans sa brochure sur l'impôt en nature, en faveur de la dîme. La dîme se paie facilement sur le produit brut ; on ne peut l'augmenter arbitrairement. M. Boussion ajouta : les municipalités en seront responsables et pourront l'affermer.

Le duc de La Rochefoucaud répondit : 1° Qu'il fallait écarter tout système théorique ; 2° que le moment n'était pas venu de fixer de proportion entre les impôts directs et les impôts indirects ; 3° que la répartition annuelle entre les propriétaires serait confiée aux municipalités ; 4° que celle entre les départements serait faite par des commissions administratives.

Il exerçait alors une grande influence sur l'Assemblée.

Dans la séance du 8 octobre, l'Assemblée rejette l'impôt en nature; elle vote ensuite que la contribution foncière sera d'une somme fixe déterminée chaque année; c'est l'impôt de répartition préféré à l'impôt de quotité. La contribution sera due par toutes les propriétés foncières sans exception; elle sera répartie par égalité proportionnelle entre les profits fonciers à raison de leur revenu net.

De Delay provoqua une discussion plus importante encore à propos de la fixité de l'impôt foncier. Il développa longuement, mais avec talent, les arguments d'Adam Smith et de Quesnay en faveur de l'immutabilité de l'impôt foncier. C'était l'un des points sacramentels de la doctrine physiocratique. Dans la séance du 12, le duc de La Rochefoucauld lui répondit par l'un des plus beaux discours qui aient été prononcés à l'Assemblée constituante. Ce n'est pas la virulence de Mirabeau, c'est le langage de la raison et de la science; c'est l'éloquence des hommes d'État de l'Angleterre. Ce discours est fondamental dans l'organisation de l'impôt foncier en France.

1° Le produit net d'une terre est ce qui reste au propriétaire, après avoir déduit, sur le produit total ou brut, les frais de semence, de culture et de récolte. Les salaires des cultivateurs *et du propriétaire cultivant par lui-même* entrent dans les frais de culture. Le produit net n'est donc que ce qu'a retiré le fermier. Toutes les autres parties doivent être affranchies afin d'assurer la reproduction.

C'est la pure théorie de Quesnay. C'est une théorie imparfaite, en ce qu'elle affranchit le travail du cultivateur, du fermier et du propriétaire qui n'a pas plus le droit d'être affranchi que tout autre travail et qui l'a même moins à raison de la rente foncière,

2° Le produit net varie d'après les saisons; il faut donc une moyenne pendant un nombre d'années suffisant.

3° Le propriétaire qui a fait des défrichements ne sera taxé qu'après un certain nombre d'années, celui qui a fait des améliorations sera laissé à l'ancienne taxe pendant un certain nombre d'années, « mais cette espèce de privilège devien-

« drait injuste s'il était perpétuel, et tous les autres contri-
« buables ont droit après un certain temps, à le rappeler à
« l'égalité proportionnelle. »

De Delay réplique, avec beaucoup de sagacité, que l'industrie du propriétaire serait alors imposée, tandis que l'impôt doit être stable. L'argument même de de Delay réfute son opinion. L'industrie du propriétaire n'est pas plus sacrée que celle du manufacturier, du médecin ou du professeur. Mais l'Assemblée rejette l'amendement de de Delay (1).

Après une longue discussion, interrompue plusieurs fois, les conclusions du rapport furent votées, grâce à l'influence du duc de la Rochefoucauld et à l'intervention de Rœderer. Un membre de l'Assemblée proposa de distinguer entre le principal de la contribution foncière et les centimes additionnels, destinés aux dépenses locales ou au remplacement des impôts indirects. Cette proposition n'eut pas alors de suite. Elle était destinée à compléter l'organisation de l'impôt foncier en France.

Depuis 1790 le contingent foncier a été diminué successivement jusqu'à 154 millions en 1822. Il est actuellement de 174 millions (budget de 1885) dont 118 millions pour les fonds ruraux et 57 millions pour les fonds urbains. Les centimes additionnels élèvent le contingent foncier total à 352 millions. Ainsi, en 90 ans, le contingent foncier n'a augmenté que de 112 millions ; cette quote-part n'est pas proportionnelle aux progrès de la richesse, au développement de la production.

En réalité, les bases de l'impôt sont restées presque immuables. Le cadastre a été fait. L'œuvre de l'Assemblée constituante est restée telle qu'elle a été votée en 1790.

V. *Appréciation.*— Cette œuvre peut être considérée comme

(1) De Bois-Landry, Rey et Gombert, intervinrent également dans le discussion. De Bois-Landry soutint les idées et les projets du comité. Il portait même à 300 millions l'impôt foncier. Il évaluait a 430 millions les charges de la propriété en 1789. Mais il en décomposait inexactement la répartition. Gombert était de la même opinion. Rey, au contraire soutenait que les revenus fonciers étaient sacrifiés aux revenus mobiliers.

le résultat de la combinaison des influences de la tradition et de la théorie. Les physiocrates peuvent réclamer la fixation du produit net, comme fondement du revenu imposable, et la libération des profits du fermier. Leur influence a, en effet, triomphé sur ces deux points. Par contre, leurs idées sur la co-propriété de l'État, sur la taxe unique payée par les seuls propriétaires, sur les revenus ou rentes agricoles, sur l'omnipotence du souverain ont été repoussées. Le cadastre de Vauban est adopté, mais la dîme en nature est abandonnée.

C'est une sorte de transaction, c'est un compromis, un triage entre les faits et les théories. Cette transaction accomplissait les vœux et réalisait les idées de bien lointaines générations : 1° le vote annuel et libre de l'impôt, 2° l'égalité des charges, 3° la proportionnalité, 4° le rapport entre l'impôt et le revenu, 5° la révision périodique de l'impôt.

Ce n'est que sur ce dernier point que l'œuvre de l'Assemblée constituante a été critiquée par des économistes de haute valeur, tels que M. H. Passy, partisans de la fixité de l'impôt foncier. Adam Smith, sans se prononcer pour cette fixité, en avait relevé les avantages. La solution de l'Assemblée constituante était cependant la vraie. La terre n'est qu'un instrument de production. Sous certains égards, la possession de cet instrument devient ou peut devenir une sorte de monopole. Dès lors, comment accorder aux propriétaires fonciers le privilège de la fixité de l'impôt, quand les autres instruments de la production, soumis à une concurrence plus efficace, n'en jouiraient pas ? Enfin la fixité même peut devenir une charge excessive.

L'Assemblée constituante a tranché, en adoptant le rapport, une autre question très importante, au point de vue économique, celle de la nature de l'impôt. L'impôt foncier n'est point voté à raison de la copropriété de l'État dans le sol, ni du droit supérieur qu'il revendiquerait comme la directe seigneuriale ou royale de l'ancien régime, ou comme celle attribuée à l'État, en Angleterre, par les jurisconsultes, ou celle réservée à Rome sur tous les territoires

conquis, ou celle appartenant à l'État, au gouvernement, chez tous les peuples d'Orient. L'Assemblée constituante n'a envisagé la terre que comme un instrument de production, un moyen de revenu. Elle a demandé à cet instrument, à ce moyen une certaine quote-part. Elle ne s'est interdit ni de l'augmenter ni de la diminuer. Elle ne lui a reconnu aucun caractère immuable. Elle ne s'est, en quoique ce soit, associée à la théorie qui représente l'impôt foncier comme une charge perpétuelle de la propriété du sol, comme la quote-part du souverain ou de l'État dans cette propriété, comme un prélèvement irrévocable sur le revenu foncier, comme la représentation de toute la plus-value ou d'une partie de la plus-value que le sol acquiert avec le temps ou avec l'accroissement de la population et de la richesse, comme la compensation de l'attribution aux propriétaires non seulement du revenu agricole, mais de la rente foncière elle-même. L'Assemblée constituante n'a voté qu'une contribution sur les revenus, contribution soumise au vote annuel des représentants du peuple. Telle est la contribution mobilière sur les facultés de chacun, telle est la contribution foncière. Elles ont exactement le même caractère. Les propriétaires n'ont pas plus le droit d'invoquer le décret de l'Assemblée constituante comme une sorte de contrat, contrat dont ils ont fait modifier plusieurs fois les conditions, que les autres contribuables n'ont le droit de l'invoquer contre eux, comme si ce décret avait opéré une sorte de retranchement sur l'étendue de leur titre. L'Assemblée nationale n'a pas discuté ce titre. Elle ne l'a pas contesté, loin de là. Elle l'a considéré comme un fait, un fait incommutable. Loin de l'amoindrir, elle a aboli, souvent avec imprévoyance, avec injustice, les charges qui le grevaient. Elle n'a rien stipulé en compensation. Elle a voulu que la propriété, la terre, la possession du sol, dans les campagnes comme dans les villes, fussent absolues, libres, affranchies de tout l'encombrement du passé, et cette pleine propriété, dûment constituée, elle lui a demandé de concourir, dans la mesure qu'elle a fixée, sans s'interdire de la modifier, aux charges de l'État.

Toutes les opinions produites depuis, sur le caractère de l'impôt foncier, sont des thèses, des théories, des dissertations, des hypothèses que chacun est libre d'inventer, comme Fénelon, Mercier de la Rivière, Morelly en ont inventé pendant tout le XVIII[e] siècle, comme Platon et Thomas Morus en avaient préparé, comme Fourier, R. Owen, Karl Marx les ont renouvelées. On a même vu des administrateurs des contributions directes, sans doute par l'effet de l'habitude comme le Chinois par l'effet de l'opium, des ministres, des hommes d'État, sous l'action des préoccupations budgétaires ou du perpétuel maniement du budget, des économistes, distingués et non socialistes, verser dans les théories des physiocrates et affirmer que l'impôt foncier est un retranchement de la propriété foncière, c'est une illusion. L'impôt foncier n'est pas plus, peut-être est-il beaucoup moins, un retranchement que l'impôt de mutation entre-vifs ou par décès. Nul cependant, jusqu'ici, n'a soutenu que l'impôt de mutation, tout aussi ancien, tout aussi inévitable, et bien plus accablant que le premier, fût un retranchement. Cependant l'acquéreur sait fort bien en faire le compte, de même qu'il établit celui de l'impôt foncier. Mais l'impôt foncier serait aboli, l'impôt de mutation serait supprimé que la propriété foncière ne devrait rien à personne. L'erreur commune sur laquelle reposent toutes les hypothèses sur l'impôt foncier, c'est que l'impôt foncier serait un fait universel, général, une loi de l'occupation, de l'appropriation, de l'exploitation et de la monopolisation du sol. Eh bien ! l'impôt foncier n'est pas un fait universel, ce n'est pas un fait général. Il en résulte que ce n'est pas une loi de l'appropriation du sol, une condition de la propriété foncière. C'est un fait fiscal purement et simplement.

C'est ainsi que le jugeait l'Assemblée constituante ; elle ne paraît pas s'être trompée. Physiocrates, socialistes, communistes contestent son arrêt ou ses vues ; à cela rien qui doive surprendre. Physiocrates, socialistes, communistes, à des points de vue fort différents, contradictoires mêmes, ont ébranlé ou nié le principe de l'appropriation du sol. Ce principe, c'est celui que la Révolution française a eu pour objet

principal de consacrer. Sa mission a été d'abolir l'édifice, autrefois utile, protecteur, de l'ordre féodal, afin de laisser désormais se développer en toute liberté, l'œuvre que la Féodalité a longtemps recouverte et sauvegardée, la libre appropriation du sol et le complet exercice du travail.

En général, les économistes qui considèrent l'impôt foncier comme un retranchement sur le capital de la terre se prononcent pour l'immutabilité de l'impôt. Au contraire, ceux qui le considèrent comme une taxe sur le revenu foncier, se prononcent pour la variation de l'impôt d'après le revenu. Ce qui rend la solution de ce débat assez difficile, c'est que la terre sera toujours l'un des éléments principaux de la production et par suite l'une des bases des législations fiscales. Il y a eu cependant et il y a encore des États considérables où il n'existe pas d'impôt foncier. Ainsi, avant le xviii[e] siècle, il n'existait pas d'impôt foncier en Espagne, et actuellement il n'existe pas aux États-Unis d'impôt foncier fédéral. L'impôt foncier n'a donc pas un caractère absolument universel, caractère qu'il devrait avoir si, d'une manière générale, il correspondait à la quote-part de l'État dans la propriété du sol.

Ce qui vient à l'appui de cette opinion, c'est que la production du sol étant soumise à des chances très nombreuses, chances sur lesquelles Quesnay a insisté avec raison, il a fallu dans tous les États accorder des décharges aux producteurs d'après les résultats des récoltes. De là le fonds spécial, constitué par l'Assemblée nationale à l'origine même de l'impôt. Ces chances pourraient s'accroître encore par suite de révolutions dans la culture. L'Europe traverse précisément, à la fin du xix[e] siècle, une période presque révolutionnaire dans la production agricole. De là, de toutes parts, les plaintes des agriculteurs. Il pourrait donc survenir un moment où un contingent quelconque fixé à l'avance, à une époque antérieure, devînt une charge excessive pour l'agriculture. Certainement la production agricole en France au xviii[e] siècle s'est trouvée dans de meilleures conditions qu'au xiv[e] ; il en a été de même pour l'Italie aux xv[e] et xvi[e] siècles, pour l'Angleterre elle-même aux xiv[e] et xv[e] siècles.

Réciproquement des périodes de grands progrès, comme ceux accomplis en France depuis 1820 dans la production agricole, peuvent avoir lieu, et, en ce cas, il est juste que la part de cette production soit augmentée. Ainsi, en 1790, le revenu net de la propriété foncière rurale était évalué à 1,200 millions. En 1879, il est évalué à 2.600 millions. L'impôt doit-il rester le même, puisqu'il ne resterait certainement pas le même si de 2,600 millions il tombait à 1,200 millions ?

On peut, il est vrai, objecter que *la rente* même du sol n'est soumise qu'à des mouvements de hausse et de baisse assez rares pour que le législateur n'en tienne pas compte. De là la fixité de la *land-tax* en Angleterre et la variabilité de l'impôt sur les revenus des terres (income-tax).

Mais l'Assemblée constituante n'a pas entendu établir un impôt particulier sur la rente du sol ; c'est le revenu net des propriétaires qu'elle a entendu atteindre, ce qui n'est pas la même chose. Dans l'introduction à l'*Économie rurale de la France*, M. Léonce de Lavergne établit ainsi la répartition du revenu brut par l'hectare, en 1789, 1815 et 1850 :

	1789 — Fr.	1815 — Fr.	1850 — Fr.
Rente du propriétaire . . .	12	18	30
Bénéfice de l'exploitant . .	5	6	10
Salaires	25	30	50
Impôts et dîmes	4	4	5
Divers frais	1	2	5

Par cette expression *rente*, M. de Lavergne entend *le revenu* et nullement la *rente*. Il l'a expliqué avec soin. Ce revenu, de 1789 à 1850, a augmenté de 150 0/0. De 1850 à 1880 il a encore augmenté de 50 0/0 au moins. On peut admettre la répartition suivante :

Rente du propriétaire. . .	50
Bénéfice de l'exploitant . .	25
Salariés	75
Frais divers	10
Impôts	5
	160

Comment le contingent demandé à un revenu de 12 fr. pourrait-il être le même que celui demandé à un revenu de 50 fr.? (1)

Les chiffres ci-dessus permettent, en outre, de remarquer les erreurs commises par l'Assemblée constituante. Elle a affranchi le bénéfice de l'exploitant qui représente un milliard de produit brut, soit les deux cinquièmes des revenus des propriétaires. Aussi, en Angleterre et en Prusse ce revenu doit-il sa part. Enfin, sans les impôts de consommation, 3,850 millions de salaires agricoles seraient également affranchis de tout impôt.

L'Assemblée constituante a, en somme, apprécié les conditions de l'établissement de l'impôt foncier en France avec une grande supériorité de vues; elle ne se méprit que sur un point, sur le montant du contingent annuel porté à 240 millions et à 300 millions avec les 5 sols additionnels. Le contingent avait été fixé d'après les évaluations de Lavoisier, qui avait estimé à 2,750 millions le revenu brut agricole et à 1,200 millions le revenu-net. Le cinquième de ce revenu était bien 240 millions.

Nous avons vu que l'ensemble des impôts directs s'élevait vers 1789 à 250 millions et que cette somme était portée à 435 millions par les dîmes et les impôts féodaux. L'Assemblée nationale, ayant aboli les dîmes, les impôts féodaux et tous les impôts directs, se crut autorisée à demander 300 millions à l'impôt foncier. Il faut ajouter le concours des biens exempts d'impôts, concours représentant au moins les deux cinquièmes du territoire pour les tailles et un cinquième pour les autres, soit 36 millions pour les tailles et 34 millions pour les autres. La somme s'est trouvée cependant trop considérable. Il importe de s'en rendre bien compte, parce que l'expérience faite par l'Assemblée constituante a une portée économique et fiscale sérieuse (2).

(1) La statistique officielle de 1879 porte cerevenu à 52 fr. 87.

(2) Toutefois les raisons économiques n'ont pas seules dominé dans les diminutions du contingent foncier. Les nombreux changements politi-

L'impôt foncier, organisé par l'Assemblée constituante était exclusivement mis à la charge des propriétaires sur leur revenu net. C'est l'impôt qu'Adam Smith a nommé : impôt sur les rentes des terres § 1. du chapitre II du cinquième livre. C'est donc bien l'impôt territorial, c'est-à-dire l'impôt que les physiocrates et, après eux, pas mal de philosophes, d'économistes et de socialistes ont voulu ou prétendent encore substituer à tous les impôts. C'est bien cet impôt-type de Quesnay et de Mercier de la Rivière.

Mais il n'en était pas de même sous l'ancien régime. Sans doute tous les propriétaires ne payaient pas les tailles, mais les vingtièmes, la capitation, les corvées, les dîmes ecclésiastiques, les droits féodaux étaient loin d'être à la charge *des seuls propriétaires.* Les fermiers, les métayers, les colons partiaires, les ouvriers agricoles, quant à la production agricole, les industriels, les négociants, leurs commis et leurs ouvriers en supportaient leur part. Il arriva donc que les propriétaires durent *seuls* payer le nouvel impôt, tandis que *toute la population* profitait de l'abolition des anciens. La charge se trouva au-dessus de leurs forces et surtout de leur bonne volonté : et bien qu'un grand élan ait été donné de 1789 à 1792 à l'agriculture, élan qui a repris en 1795, l'impôt foncier, y compris l'impôt foncier urbain, dut être successivement abaissé à :

1797	—	218 millions	1806	—	175 millions
1798	—	207 »	1819	—	168 »
1799	—	189 »	1822	—	154 »
1800	—	185 »	»	—	» »

c'est-à-dire que de 1791 à 1822 il dut être réduit de moitié.

Et ce n'est que, grâce à ces réductions, et malgré les

ques, intervenus de 1790 à 1822, ont exercé aussi une influence considérables. Chaque nouveau gouvernement a tenu à payer le concours de la propriété foncière; chacun d'eux à dû subir ses exigences. Sur un revenu net, évalué actuellement à 4800 millions, la propriété foncière rurale et urbaine ne supporte plus directement que 425 millions d'impôts, portes et fenêtres et prestations comprises. Ce n'est pas la moitié du contingent fixé par l'Assemblée constituante.

progrès incontestables de la production agricole de 1790 à 1820, qu'il a pu produire des résultats certains et réguliers.

Au premier abord, on éprouve une sorte de surprise quand on voit les propriétaires, délivrés des droits féodaux, des dîmes ecclésiastiques, de la capitation, des vingtièmes, des tailles ne pouvoir, malgré tous les biens nobles ou ecclésiastiques, payer 300 millions d'impôt direct, lorsque sous l'ancien régime ils étaient ou auraient dû être grevés de plus de 400 millions ; c'est que la charge, au lieu de se distribuer entre les divers facteurs de la production, fut rejetée sur un seul, ce fut l'application d'une partie de la théorie physiocratique.

Cette expérience a une signification décisive. Sans doute les années 1793 à 1795 ont été désastreuses pour l'agriculture française ; le maximum, les réquisitions, les levées d'hommes, la guerre civile, l'insécurité, les spoliations et les proscriptions ont été de terribles épreuves, mais ces fléaux ont été compensés par l'abolition des dîmes, des droits féodaux, par la suppression des tailles et des impôts indirects, par la sécurité profonde de l'empire ; en somme de 1789 à 1822 des progrès tels ont été réalisés dans la production agricole que M. Léonce de Lavergne admet, malgré les guerres civiles et étrangères, un accroissement de 500 millions de revenu. Ainsi avec une augmentation d'un cinquième dans le revenu il a fallu néanmoins diminuer l'impôt de moitié.

Nous rencontrons ici une des plus grandes lois de la science des impôts, loi que M. Thiers a particulièrement mise en évidence dans son traité sur la propriété ; c'est la loi de la diffusion de l'impôt. Cette loi a été méconnue par l'Assemblée constituante, tandis que la force des choses, qui n'est que l'expression du vrai, l'avait imposée nécessairement à l'ancien régime. Sous l'ancien régime les nobles et les ecclésiastiques ne payaient pas les tailles, sauf la taille directe pour les biens roturiers qu'ils possédaient, mais ils acquittaient tous les autres impôts. Ces impôts se répandaient, se répartissaient donc par une véritable diffusion, sur toutes les classes sociales, sur tous les genres de revenu, sur tous les produc-

teurs, sur tous les consommateurs et même sur tous les capitaux. Ce qui était particulièrement accablant dans le système fiscal de l'ancien régime c'est qu'il était arbitraire et violent dans la perception, insuffisant dans le rendement, inique dans l'emploi.

La théorie de Quesnay sur l'impôt unique sur les terres ou plutôt la rente territoriale a ainsi été mise à l'essai, dans des conditions relativement favorables, puisque d'une part, Quesnay conservait les dîmes ecclésiastiques abolies par l'Assemblée constituante et que, d'autre part, l'Assemblée constituante, tout en supprimant les impôts indirects, s'est bien gardée d'accorder sa confiance à l'impôt unique territorial. Cet essai a été infructueux et nous verrons, dans l'histoire fiscale des principales civilisations, quelle a été et quelle est encore la destinée politique, économique des États où, sans être jamais unique, l'impôt sur le revenu territorial, porté à un taux supérieur à celui que l'Assemblée constituante avait calculé, sans qu'il ait pu être maintenu, a privé les propriétaires de leur part légitime dans la production agricole.

Les membres de l'Assemblée constituante, tout en fournissant à la science l'occasion d'expérimenter la théorie de l'impôt unique sur le revenu des terres, n'ont jamais songé à l'impôt unique, même en supprimant les droits indirects. Ils pensaient que des impôts directs sur les diverses branches de la production, les douanes, les domaines, le timbre, l'enregistrement et quelques monopoles suffiraient, avec le développement de la prospérité publique, pour pourvoir aux dépenses de l'État. Animés d'intentions pacifiques, représentants de ces belles et nobles idées humanitaires dont Montesquieu, Buffon et Turgot ont été la plus haute expression et qui honoreront toujours la société française du XVIII[e] siècle, ils entrevoyaient pour la France et pour l'Europe une ère de paix et de liberté, cette ère que Kant et Gœthe, celui-là à la fin, celui-ci au début de sa carrière, saluaient avec un égal enthousiasme. Ils ne prévoyaient pas les terribles guerres et les armements ruineux qui devaient désoler et qui désolent encore l'Europe.

Leurs vœux se seraient réalisés, qu'on peut se demander si les taxes directes, les domaines, l'enregistrement, le timbre, quelques monopoles et les douanes eussent pu remplacer les anciens impôts. M. de Lavergne, qui, par tant de côtés, rappelait cette illustre génération, s'est associé à ces espérances, peut-être à ces illusions. Les évènements leur ont donné tort.

L'Assemblée constituante et ses précurseurs, en cela fidèles à la grande tradition du XVIII[e] siècle, ne tenaient pas suffisamment compte, des faits qui naissent des mouvements politiques, des oppositions des gouvernements, des luttes, des peuples et des races. Ils croyaient toucher à une époque de rajeunissement et de fraternité pour tous les peuples. à la veille de guerres effroyables, qui ont détruit 4 millions d'hommes, dont 2 millions de Français, sans compter d'immenses richesses ; ils croyaient en une ère de paix et de progrès définitive.

Il est certain que si l'Assemblée constituante, entourée du prestige extraordinaire qu'elle méritait, avait su maintenir l'ordre, comme l'Assemblée nationale en 1871, elle aurait sauvegardé la paix, et qu'alors la France, relevée complètement aux yeux de l'Europe, par l'un des plus nobles efforts qu'un peuple ait jamais faits, eût put traverser une période de grande prospérité ; il est certain que ses ressources naturelles auraient pu lui permettre, comme le désirait Condorcet, d'aborder l'étude et la solution des problèmes sociaux.

A ce point de vue, l'abolition des dîmes ecclésiastiques, sans compensation, a été peut-être une faute. Les dîmes auront pu servir de fonds à une grande caisse de retraites ; de même l'abolition de tous les droits féodaux sans rachat a été une injustice. L'Assemblée constituante a commis ces deux fautes sous l'empire de courants très opposés. Les uns étaient entraînés par une haine violente contre l'ancien régime, surexcitée par les excès des dernières années ; les autres espéraient retrouver, dans l'application de leurs théories fiscales, tous les avantages qu'ils abandonnaient. Dupont de Nemours essaya en vain d'arrêter l'Assemblée (1).

(1) « En 89, lorsqu'on proposa l'abolition gratuite des dîmes, Dupont

L'agriculture était alors, en France, la branche principale de la production. Déjà cependant l'industrie, le commerce surtout constituaient aussi des branches importantes. M. de Tholosan évaluait la production industrielle à un milliard, soit plus du tiers de la production agricole. Dans ce total, les bénéfices coloniaux entraient pour 200 millions. Quant aux affaires commerciales proprement dites, elles représentaient un ensemble d'échanges d'un milliard. Enfin, la France, malgré les guerres et les dilapidations de l'ancien régime, était riche en capitaux nombreux donnant de larges profits. Voltaire avait plus de 200,000 livres de rentes (1).

L'Assemblée constituante voulut atteindre également ces revenus et ces profits.

Dès le 21 octobre, la contribution personnelle était mise en discussion et votée après un très court débat entre Rœderer, Malouet et Rewbell. Rewbell demandait une taxe spéciale sur les chiens et les domestiques femelles. Il fut assez difficile de s'entendre sur la qualité de citoyen actif. On prit pour criterium la capitalisation de trois jours de travail. Le citoyen ayant un revenu inférieur à 400 francs fut exempt. Celui qui avait trois enfants et celui qui en avait six furent placés dans des catégories particulières.

Le 20 novembre, la contribution mobilière était votée sans débats ; le 22, la loi sur les successions, le 25, celle sur le

« de Nemours se leva à côté de Siéyès pour détourner l'Assemblée de « faire aux propriétaires ce présent immense aux dépens de la nation et « réclama le rachat des dîmes et l'application du prix du rachat à des « usages d'intérêt social. Dupont eût voulu qu'on payât avec ce prix les « dettes de l'État ; nous ne pensons pas que ce fût là l'emploi le plus « légitime. Le bien de l'Église avait été primitivement le bien des pau- « vres (la dîme avait pour but l'entretien du clergé et non la charité), « *le grand communal chrétien*. Il fallait le rendre à sa destination, faire « des dîmes le budget des masses prolétaires, la dotation de l'instruc- « tion primaire et de l'assistance publique, le fonds primitif des caisses « de secours et de retraite et de tous les services destinés à atténuer les « effets de l'inévitable inégalité des biens. V. Henri Martin, *Histoire de « France*, t. XVI, 182.

(1) On a évalué à un milliard les revenus mobiliers de la France, en 1789 ; ils devaient être supérieurs.

timbre et l'enregistrement avec tarifs annexés ; c'est que, cédant à des pressions directes, l'Assemblée avait accompli, en principe, la suppression de toutes les taxes de consommation. Elle commit une faute, mais elle ne fit qu'obéir à un courant presque irrésistible. Cette suppression n'eut pas lieu sans résistance. La discussion s'engagea sur un terrain choisi, avec habileté, par les partisans des impôts indirects, la suppression de la régie des tabacs. De Delay prit encore la parole. Avec un courage qui commençait à devenir méritoire, il fit l'addition des suppressisns ordonnées par l'Assemblée : les gabelles, 60 millions, les dîmes, 100 millions, les domaines, 15 millions, la régie générale, 25 millions ; il mit l'Assemblée en face d'un déficit redoutable. Barnave profita de l'effet de ce discours pour obtenir l'ajournement.

Le contingent de l'impôt mobilier fut fixé à 60 millions, quart du contingent primitif de l'impôt foncier. L'impôt est prélevé sur le revenu mobilier, évalué d'après le loyer d'habitation. Il comprenait, en outre, une taxe personnelle de trois journées de travail due par toute personne non indigente et deux taxes somptuaires, l'une à raison des domestiques, l'autre sur les chevaux.

La taxe mobilière est un véritable impôt sur le revenu, ayant pour assiette le loyer, dont le chiffre est un indice des ressources du contribuable.

Dans la séance du 2 décembre, la question de l'impôt sur la rente fut soulevée par le député Avenue dans un remarquable discours. Il ne fallut rien moins que l'intervention de Mirabeau, Barnave et Duport pour en détruire l'impression. Avenue posa ensuita la question : Les capitaux placés en rente doivent-il contribuer aux dépenses publiques ? Mirabeau pharaphrasa toutes les raisons, rééditées depuis en faveur des contribuables français. La rente paie en Angleterre et se capitalise à peine à 3 0/0.

L'abbé Césarges, député d'Orléans, lui répondit : les rentiers payaient autrefois. Pourquoi auraient-ils un privilège sous le nouveau régime ? Mirabeau l'emporta. C'était le retour à l'inégalité.

Quelques jours après, le duc de La Rochefoucauld présentait à l'Assemblée le rapport d'ensemble sur les réformes qu'elle avait accomplies.

1° Contribution foncière, 300 millions, y compris 7 millions de frais et 5 de non valeurs, au lieu et place de 314 sur l'ancien régime, sans compter les corvées ;

2° Impôt mobilier et personnel, 67 millions, y compris 7 millions de frais et non valeurs ;

3° Enregistrement, 41 millions, timbre, 28 millions, hypothèque, 4 millions ;

4° Taxes douanières, 20 millions ;

5° Entrées des villes, 24 millions.

6° Contribution patriotique, 35 millions ;

7° Produits domaniaux.

L'ensemble s'élevait à 540 millions, sans comprendre les loteries, les tabacs et les boissons. En face des diminutions ou des suppressions d'impôts, le rapporteur plaçait pour 1793 et 1794 de notables accroissements.

Le rapport ajoutait : « Si nous comparons ce tableau avec « celui des anciennes contributions, nous trouvons que leurs « sommes s'élevaient en charges certaines à 688 millions et « en charges moins certaines à 78,400,000 L. Le soulage- « ment de la nation, considérée en masse, peut donc être éva- « lué à 215 millions et celui des anciens contributeurs non pri- « vilégiés à 250 millions.» Il y avait là bien des illusions. Le duc de La Rochefoucauld fut plus modéré. «Plusieurs de ces re- « venus augmenteront successivement, plusieurs dépenses di- « minueront, telles que les rentes viagères. Le rétablissement « du crédit fournira à nos successeurs des moyens justes et « profitables de diminuer l'intérêt de la dette consolidée. « Tous les objets que je viens d'énumérer forment au moins « 560 millions, dont 504 à la charge des contribuables, tan- « dis qu'elles s'élevaient à 738 millions d'après l'ancien sys- « tème. La charge totale sera donc moins forte de 170 mil- « lions. Vous aurez aboli les loteries, vous aurez déchargé le « peuple des droits sur le tabac et les boissons ; les campa- « gnes cesseront d'être vexées. » Ces paroles sont simples et dignes.

Mais l'Assemblée constituante ne sut pas maîtriser le mouvement. Dès le commencement de l'année 1791, de nouvelles demandes de réformes lui furent soumises. Les aides, les octrois, les gabelles, tous les impôts de consommation furent définitivement abolis par le décret des 2-17 mars 1791, portant établissement de l'impôt des patentes. La patente était censée correspondre à la contribution foncière, c'était la quote-part du travail, autre que le travail du laboureur. Elle était imposée comme prix de la liberté du travail, rendue à toutes les professions. Le même décret portait, en effet, que les citoyens seraient libres de se livrer au métier, à l'industrie ou à la profession de leur choix, sans autre condition que de prendre une patente et d'en acquitter le droit. La patente fut réglée, sans distinction d'industrie, d'après un tarif qui s'élevait progressivement avec la valeur locative de l'habitation, des boutiques, magasins et ateliers.

L'impôt foncier et l'impôt mobilier étaient des impôts de répartition; l'impôt personnel, l'impôt somptuaire, l'impôt des patentes étaient des impôts de quotité.

Enfin l'Assemblée constituante compléta son système fiscal par les décrets des 12 décembre 1790 et 18 février 1791 sur l'enregistrement des actes, sur les mutations par décès ou entre-vifs et sur le timbre. Elle transformait seulement, par ces derniers décrets, des impôts qui appartenaient entièrement à l'ancien régime, même à la féodalité, qui en ont conservé et qui en portent encore l'empreinte par leur caractère rigoureux et inquisitorial.

A la suite de ces changements, le comité de l'imposition fit deux nouveaux rapports à la date des 19 février et 15 mars 1791. Le produit de l'impôt des patentes y était évalué à 18 millions et le soulagement d'impôts à 196 millions pour toute la nation et à 252 pour les non privilégiés.

L'œuvre fiscale de l'Assemblée constituante se résume donc ainsi :

1° Un impôt du cinquième du revenu net sur les revenus du sol, réparti d'après un cadastre révisable, et représentant un contingent fixé à 240 millions, soit 300 millions avec les 5 sols ;

2° Une taxe personnelle égale à la valeur de trois journées de travail ;

3° Un impôt sur le revenu d'après le montant des loyers ;

4° Un impôt sur la production industrielle et commerciale représenté par un droit de patente, calculé d'après les loyers ;

5° Des droits d'enregistrement et de timbre sur les actes ;

6° Des droits de mutation soit entre-vifs, soit par décès sur les biens mobiliers et immobiliers ;

7° Des droits de douanes modérés ;

8° L'abolition des anciens impôts indirects, notamment sur les produits alimentaires.

En somme l'Assemblée constituante a tenté l'expérience d'un système d'impôt duquel les taxes intérieures sur les denrées de consommation, remontant à un passé si lointain, seraient exclues. Cette expérience a échoué. Toute l'œuvre de l'Assemblée constituante est encore debout ; mais il a fallu rétablir les taxes intérieures sur les objets de consommation ; il a fallu obéir à la tradition ; il a fallu suivre les enseignements de l'ancien régime, sauf à améliorer les procédés de perception.

Sous cette réserve importante, on ne saurait trop rendre justice à la solidité et à la grandeur de l'œuvre de l'Assemblée constituante. D'autres lois sont venues développer, améliorer, élargir ce qu'elle avait fait ; mais le cadre, les lignes principales sont restés les mêmes.

Le contingent de l'impôt foncier a dû être diminué ; mais les règles générales de l'impôt sont telles que l'Assemblée constituante les a arrêtées.

La taxe personnelle est encore la même.

L'impôt mobilier a été séparé des taxes somptuaires ; c'est toujours un impôt de répartition. La taxe personnelle est également devenue un impôt de répartition. Elles représentent 65 millions en principal et 54 de centimes additionnels. Dans cet ensemble la taxe personnelle compte pour 16 millions.

Les bases de l'impôt des patentes sont restées les mêmes ; seulement une plus juste classification a été établie par les lois de brumaire an VII, de 1844, 1850, 1872, 1880.

Quant aux lois de timbre et d'enregistrement, elles ont été codifiées par la célèbre loi de frimaire an VII.

Les impôts directs créés, depuis l'Assemblée constituante, sont :

1° La contribution des portes et fenêtres, loi du 4 frimaire an VII. C'est encore un impôt de répartition dont le principal fixé à 16 millions à l'origine, réduit plus tard à 13 millions, est fixé actuellement à 45 millions pour 8,600,000 maisons. Les centimes additionnels l'élèvent à 28 millions ;

2° La taxe sur les biens de mainmorte, loi du 18 février 1849, augmentée par le budget de 1881 ;

3° La taxe sur les revenus des valeurs mobilières, loi de 1872 ; produit actuel 50 millions.

Les droits de timbre et d'enregistrement ont été augmentés, notamment pour les actions et obligations des sociétés de toute nature ; l'égalité a été établie pour les mutations entre-vifs ou par décès des biens mobiliers et immobiliers, mais les fondements des taxes n'ont pas changé.

En ce qui est des impôts intérieurs sur les objets de consommation, ils ont été reconstitués par la loi du 5 ventôse an XI, successivement remaniée en 1806, 1816, 1817 et 1825. La loi-type est celle du 28 avril 1816.

Les octrois avaient été rétablis, 27 vendémiaire et 11 frimaire an VII.

Le monopole du tabac, aboli en même temps que l'impôt sur le sel et les boissons, ne fut reconstitué que par le décret du 29 décembre 1810, remanié par la loi du 28 avril 1816.

On était ainsi conduit pas à pas, lentement, mais par une force irrésistible, à rentrer dans l'ornière de la tradition. Toutes les espérances, toutes les illusions de l'Assemblée constituante s'évanouissaient devant les besoins d'une guerre de 22 ans ou les charges de deux invasions.

Quelques impôts importants sont venus, depuis 1870, s'ajouter à ceux légués par l'ancien régime, du moins dans le domaine des taxes indirectes :

1° La taxe intérieure sur les sucres indigènes, loi du 18 juillet 1837, suivie d'une foule d'autres qui, en 1872, ont

élevé à 75 fr. 50 le droit de consommation, ramené depuis à 50 fr.;

2° La taxe sur les places dans les chemins de fer, taxe très lourde qui a produit 88 millions en 1883;

3° La taxe sur le papier, sur les bougies ; loi de 1872.

Sans rappeler d'autres taxes indirectes, imposées à la France par les évènements de 1870, de même que les guerres de la Révolution et de l'Empire ont rendu nécessaire le rétablissement de l'impôt du sel, des boissons et du monopole des tabacs.

Ainsi de 1789 à 1884, c'est-à-dire dans une période presque séculaire, sous des influences diverses, les unes résultant de ses propres traditions, les autres provenant des évènements qu'elle a provoqués ou subis, d'autres ayant leur principe dans le prodigieux mouvement intellectuel du XVIIIe siècle, représenté par les économistes et les philosophes, la France a tenté la plus grande expérience fiscale qu'aucun peuple ait jamais faite. Elle a voulu rompre avec un passé violent, tyrannique mais puissant et glorieux ; elle a voulu réaliser des théories nouvelles, accomplir des espérances grandioses. Elle a échoué dans tout ce qu'il y avait d'excessif dans son entreprise ; elle a réussi dans tout ce qu'il y avait de raisonnable.

Il était excessif d'abolir le monopole des tabacs. Ce monopole laisse actuellement un bénéfice net de 350 millions.

Il était excessif d'abolir l'impôt sur le sel, l'impôt sur les boissons; produit actuel 460 millions.

Il était raisonnable de demander leur quote-part aux transactions et aux mutations; produit actuel 720 millions.

Il était raisonnable de demander à chaque branche de la production, à chaque source de la richesse leur quote-part.

Impôt foncier.	1790	1884
Rural...........	275,000,000	243,400,000
Urbain..........	25,000,000	118,600,000
Impôt mobilier..	60,000,000	124,000,000
Portes et fenêtres		74,000,000
Patentes........	24,000,000	164,600,000

Ce système est-il parfait ? est-il, au contraire, susceptible d'amélioration ?

La perfection n'appartient à rien de ce qui est humain. Toute œuvre humaine doit, sans cesse, être replacée sur le métier. Elle ne dure qu'à cette condition. C'est pour avoir cherché trop tôt et trop vite la perfection fiscale, du moins telle qu'elle la concevait, que l'Assemblée constituante a commis la faute d'abolir sitôt, au lieu de les remanier, des impôts encore nécessaires.

Nous possédons sur l'œuvre de l'Assemblée constituante deux appréciations contemporaines et contradictoires, appartenant à deux hommes d'une grande valeur. La première est celle d'Arthur Young, la seconde est celle de Lavoisier.

Arthur Young a parcouru la France de 1788 à 1789 et a assisté de 1789 à 1790 aux débats de l'Assemblée constituante. Les notes de son voyage, ses jugements toujours très catégoriques ont été publiés dès 1792.

Arthur Young était le type du gentleman farmer, habile agronome, observateur sagace, esprit pratique, adversaire résolu des théories, notamment des économistes français; on ne saurait contester l'importance du témoignage d'Arthur Young sur l'état de la France au moment de la Révolution. Le second volume des notes d'Arthur Young est un ouvrage complet sur l'agriculture, le commerce et l'industrie de la France en 1789. C'est un document précieux qu'on peut comparer, sous le rapport agricole, à l'*Economie rurale de la France* par M. Léonce de Lavergne. Ce second volume se termine par deux chapitres consacrés l'un à la Révolution française et l'autre à la question de l'impôt en France.

Arthur Young est un admirateur sincère de la Révolution, mais de la Révolution telle que les Anglais pouvaient la concevoir, sans violences, sans incendies, sans massacres.

Laissant de côté la critique détaillée des décrets de l'Assemblée constituante, Arthur Young attaque, avec une grande insistance, la théorie des physiocrates sur l'impôt territorial et place au premier rang les taxes de consommation. Il se range du côté de Necker qu'il place beaucoup trop haut et réserve toutes ses

railleries pour les physiocrates. Il est donc hostile aux réformes accomplies par l'Assemblée constituante. Les impôts de consommation, d'après lui, sont les plus égaux et les plus justes, tandis que tous les impôts sur la terre, avec leur apparence d'égalité, sont cruellement inexacts ; ceux-ci sont dus, même lorsqu'il n'y a pas de revenu (ce qui n'est pas exact en France); ceux là ne s'acquittent qu'au moment de la jouissance et cette jouissance se proportionne aux dépenses de chacun. Celui qui se livre au luxe ; paie en raison de ses prodigalités. Douanes, octrois, monopoles n'en sourient que mieux à l'agronome anglais ; manger, boire, se vêtir et même fumer n'est pas se livrer au luxe, aussi les octrois ont été rarement pratiqués en Angleterre, les droits de douanes ont été restreints à cinq ou six articles, les propriétaires et les fermiers, ont été astreints à payer l'income taxe en sus de la Land tax.

Toutefois, à raison des excès de l'ancien régime, Arthur Young accepte entièrement la Révolution, tout en répudiant ses fautes. Il écrivait en 1791. Il se prononce avec énergie contre l'immensité de la dette, la grandeur du déficit annuel et le déluge du papier-monnaie. Quant à l'impôt territorial, il le trouve excessif parce qu'il ne porte que sur le produit net et parfois variable.

Elevant plus loin son regard, il montre combien sera profonde l'influence de la Révolution en Europe et combien serait grave l'erreur de penser qu'elle ait affaibli la force de la France. Je n'entends pas prendre l'air prophétique, disait-il ; néanmoins il était prophète. Il allait même jusqu'à prévoir l'entrée des Autrichiens et des Prussiens à Paris, en quoi il ne se trompait que de quelques années, et à conseiller à l'Angleterre de secourir la France, en quoi il se trompait entièrement.

Le témoignage de Lavoisier est moins pessimiste ; membre suppléant de l'Assemblée constituante, il s'est associé à ses travaux. Lavoisier avait fait partie du comité d'administration de l'agriculture. Il avait dressé, en 1787, pour les notables, un travail dans lequel il signalait la nécessité de nombreuses réformes ; abolir les corvées, remplacer les dî-

mes, diminuer les impôts de consommation, régler les tailles, abolir les prohibitions. Il composa un nouveau mémoire pour rendre compte de la situation financière de la France au 1er janvier 1792. L'œuvre de l'Assemblée constituante est terminée; elle fonctionne; quel est l'état des finances de la France? « Dans « un moment où l'on exagère tout, le bien comme le mal; où « chacun voit les choses avec un instrument qui les grossit ou « qui les diminue, qui les éloigne ou qui les approche, où per« sonne ne les voit ni dans leur vraie dimension, ni à leur vé« ritable place, j'ai pensé qu'il serait utile que quelqu'un en« treprît de discuter, sans passions, la situation des affaires « et de soumettre les finances de l'État au calcul d'une arith« métique rigoureuse. » Lavoisier procède en dix chapitres à cet inventaire des finances. 1° Il établit l'emploi des assignats pour 1,705,650,000 fr.; 2° pendant 1792, les impôts pourront produire 542 millions, dont 175 millions d'impôt foncier pour 1792 ; de 140 millions de l'exercice 1791 et 20 millions de 1790. Il faut bien reconnaître que ces prévisions étaient sérieuses de la part d'un esprit aussi précis que Lavoisier, appartenant de tout temps, au monde financier ; 3° que les dépenses s'élèveront à 706 millions dont 101 millions extraordinaires ; 4° que le capital des dettes arriérées s'élève à 1814 millions ; 5° que l'intérêt de la dette publique est de 162 millions, compris aux dépenses ordinaires ; 6° qu'en 1792 la vente des biens nationaux représentera 1570 millions et qu'il pourra rentrer 350 millions. Il se déclare plein de confiance dans le respect de la dette publique. Il propose même de créer 700 millions d'assignats nouveaux pour liquider les offices, les droits féodaux et dîmes inféodées. Il évalue à 3 milliards la valeur des biens nationaux. Il ne montre d'inquiétude qu'à l'égard du revenu ordinaire de l'État ; il considère les évaluations du comité de l'imposition comme excessives. « La Révolution ne « sera achevée, dit-il, que lorsqu'on aura solidement fondé « un revenu suffisant pour faire face aux dépenses publiques. »

Ces deux témoignages concourent en un point fondamental. L'Assemblée constituante avait exagéré ce que les impôts directs pouvaient produire; en supprimant tous les

impôts indirects, même la régie des tabacs; elle avait trop obéi au courant de réaction, provoqué par les excès intolérables de l'ancien régime; elle avait compromis les finances de l'État. Un avenir immédiat allait entièrement confirmer les jugements d'Arthur Young et de Lavoisier.

Réciproquement, c'est pour avoir trop demandé aux impôts indirects que l'Assemblée nationale, de 1871 à 1875, a commis la faute de faire porter sur les classes laborieuses tout le poids de l'augmentation des impôts. Elle a fait précisément l'inverse de l'Assemblée constituante, elle a passé d'un excès à l'autre.

Il semble qu'il y ait quelques enseignements à tirer du développement historique du système d'impôt actuel de la France :

1° Il n'est pas permis aux États, pas plus qu'aux particuliers de couper en deux leur existence ; leur passé leur impose des devoirs tout autant que leur avenir ;

2° Les institutions, qui ont pour elles un long passé, reposent toujours sur des fondements conformes aux conditions que le climat, le territoire, la race, les faits historiques imposent aux nations.

3° Les peuples qui, dans des moments d'exaltation, ne tiennent pas compte de leur propre histoire, y sont ramenés par la force irrésistible des choses ;

4° L'œuvre de l'Assemblée constituante, en ce qui est des impôts directs, a été excellente. Nul peuple, en Europe, ne possède une organisation fiscale directe mieux équilibrée Cette œuvre est l'œuvre des siècles. L'Assemblée n'a fait que codifier la pensée de la nation représentée, exprimée par ses grands publicistes.

5° L'abolition du monopole des tabacs, des taxes de consommation, des octrois a été une faute réprimée par les évènements.

Cette abolition était contraire au principe général proclamé par l'Assemblée constituante : tous les citoyens doivent concourir aux charges de l'État, à raison de leurs facultés. Beaucoup, un très grand nombre de citoyens ne peuvent le faire que par des impôts indirects. C'est un principe fondamental.

Ainsi le système d'impôt actuel de la France est l'œuvre de l'Assemblée constituante, en ce qui est des impôts directs; il est l'œuvre en partie de l'ancien régime, en partie des divers gouvernements qui se sont succédé depuis le premier Empire pour ce qui est des impôts indirects.

L'assiette de l'impôt ne suffit pas pour apprécier un système fiscal, Faut-il encore connaître les moyens de perception,les proportions du rendement et les garantiesde l'emploi.

A cet égard, l'Assemblée constituante avait laissé beaucoup à faire. Son œuvre propre a été l'assiette des impôts directs. L'œuvre de l'Empire, de la Restauration et du gouvernement de Juillet, a été de fixer les moyens de perception, de créer la comptabilité publique et d'assurer le contrôle de l'emploi des fonds : œuvre non moins grande que celle de l'Assemblée constituante, et plus difficile. L'ancien régime a péri pour n'avoir pu l'accomplir. C'est l'œuvre modeste, obscure, mais bienfaisante des Mollien, des baron Louis, des de Villèle, des d'Audiffret, etc.

Avant tout c'est l'œuvre de la liberté politique, cette garantie primordiale, méconnue par Quesnay, mal comprise par Voltaire, mais que Bodin et Montesquieu, Locke et Mirabeau imposaient comme la condition de tout changement dans le système fiscal de l'ancien régime.

Toutefois, il n'est pas possible de se rendre compte de l'œuvre de l'Assemblée constituante, sans connaître les travaux qui l'ont préparée, les efforts qui en ont assuré le succès, les traditions séculaires, les conditions physiques auxquelles elle correspond. Cette œuvre est sortie d'un des plus grands mouvements scientifiques et politiques qui se soient produits en France et même en Europe.

Le mouvement politique est double. Il a consisté, d'abord, à doter la nation, le territoire d'un système fiscal d'ensemble, susceptible de répondre aux besoins généraux d'un Etat important. Ce système a été constitué avec difficulté par le pouvoir royal,qui a dû accepter des transactions nombreuses avec les forces diverses qu'il a rencontrées devant lui, notamment l'Église et la féodalité. Jusqu'en 1789, l'effet de ces transac-

tions s'est imposé au pouvoir royal. Cette situation l'a toujours dominé et ne lui a pas permis d'achever son œuvre. D'un autre côté, les autres forces sociales qui se sont formées avec le temps, à côté de la Royauté, de l'Église, de la féodalité, ont aussi grandi, par suite des progrès particuliers par elles accomplis ou des progrès généraux de la civilisation en Europe. Ces forces, représentant spécialement les diverses formes économiques de la société, les divers modes de la production et du travail, au lieu et place de l'esclavage et du servage, ont dû pourvoir longtemps par l'impôt à l'entretien de la société tout entière. Au fur et à mesure de leur développement, elles ont demandé des garanties. Ces garanties se trouvaient en principe dans la société seigneuriale. La Royauté a dû les accepter comme les seigneurs les avaient acceptées. C'est ainsi que s'est constituée la tradition historique du consentement de l'impôt.

Les évènements historiques, les luttes des peuples et des races ayant, aux XVI[e] et XVII[e] siècles, entraîné un mouvement de concentration pour la plupart des États, l'influence du pouvoir royal a été augmentée par ce mouvement, grâce surtout à l'organisation des grandes armées. La permanence de l'impôt, sa perpétuité, ont été le résultat de changements dans la condition politique et militaire des États. Nulle part ce changement n'a été plus considérable qu'en France, parce qu'il a coïncidé avec les circonstances diverses qui ont amené la suprématie politique et militaire de la France. La Royauté a mis à profit cette révolution pour modifier son caractère, elle est devenue absolue, elle s'est attribué le droit d'établir de nouveaux impôts, elle a privé les autres forces des garanties résultant des traditions nationales ; elle s'est ainsi découverte et a pris la responsabilité des évènements, c'est ce qui l'a obligée, pour ne pas rester isolée, à se rapprocher au XVIII[e] siècle de l'Eglise et de la noblesse. Jusqu'alors, elle avait, au contraire, vécu en bonne harmonie avec les classes moyennes, ces forces nouvelles qui avaient grandi avec elle. Il est résulté de cet état de choses que c'est sur les classes moyennes et sur les classes populaires qu'est retombé tout le

poids d'accroissement de pouvoir de l'autorité royale. Cette autorité n'a plus, dès lors, pu continuer sa fonction de pouvoir intermédiaire. Elle a, au contraire, mis sa puissance au service des autres classes. Leurs intérêts sont devenus communs. Les classes moyennes et les classes populaires ont eu à entretenir, sans garantie, Royauté, Eglise, noblesse. Toute réforme est devenue impossible. Le gouvernement s'est immobilisé ; mais, comme avec la marche des évènements, ses besoins n'ont cessé de croître, il a dû imposer aux classes moyennes et populaires, en vertu de son droit antique, des sacrifices de plus en plus excessifs, arrachés par des moyens de plus en plus barbares. Pouvoir absolu, pouvoir irresponsable se pervertit rapidement. C'est ce qui arriva sous Louis XIV ; sous Louis XV le pouvoir devint criminel. De sorte que les impôts les plus onéreux étaient exigés par les procédés les plus odieux pour subventionner un gouvernement redouté mais coupable.

En Europe, la situation n'a pas été poussée aussi loin par aucun gouvernement. En Espagne le pouvoir absolu ne s'est ni avili ni perverti ; il n'est point, en matière fiscale, devenu injuste ni arbitraire. En Prusse, l'esprit de la réforme a présidé à la formation et au développement d'un gouvernement novateur. En Angleterre, en Hollande, en Suisse la liberté de voter l'impôt et d'en contrôler le produit a triomphé de toutes les difficultés.

De là le second caractère du mouvement politique. Dès le XVIe siècle, ce caractère s'accuse avec Bodin. Il reparaît, lorsque la Royauté, se méprenant entièrement sur ses devoirs, sa fonction et la direction des sociétés modernes, abandonne les traditions nationales et abuse d'une autocratie momentanée. Bodin, Fénelon, Montesquieu, Rousseau, Voltaire même, Mirabeau sont les auteurs, les inspirateurs, les directeurs de ce second mouvement fondé à la fois sur le droit traditionnel et sur le droit naturel. Le droit traditionnel est qu'en France les États-généraux seuls votent l'impôt ; le droit naturel veut que les peuples concourent directement aux mesures qui doivent les priver d'une partie de ce qu'ils possèdent. Le consen-

tement de l'impôt est le premier attribut des peuples libres.

Le mouvement scientifique est sorti du mouvement politique. Il a également une double direction. Pendant la première, Vauban, Boisguillebert, Montesquieu, Voltaire, Rousseau ont principalement recherché les lois et les résultats économiques de l'impôt ; ils ont montré que chacun devait y concourir, sans distinction d'origine, en proportion de ses facultés. C'est la loi d'égalité des devoirs devant la loi. Ils ont montré cependant que cette égalité elle-même ne pouvait être que relative, qu'il y avait, dans l'infinie variété des conditions humaines, un nécessaire minimum que l'impôt ne devait pas atteindre et un superflu maximum auquel il pouvait demander davantage ; c'est la loi du nécessaire ; c'est l'impôt progressif; ils ont montré que la richesse revêtant mille formes, l'impôt devait suivre la diversité de ces formes, afin de ne rien négliger comme de ne rien accabler ; c'est la loi de diffusion de l'impôt, particulièrement expliquée par Adam Smith, au moyen de la formule l'impôt doit porter sur la rente, les profits et les salaires.

La seconde direction, donnée par Quesnay, Turgot, Condillac et les physiocrates substitue au principe de la diffusion celui de la répercussion. Au lieu d'une application horizontale, en étendue, ils préfèrent une application verticale, en profondeur. Ils imaginent une vaste échelle dont les propriétaires du sol occupent le sommet et deux courants le long de l'échelle, l'un qui fait descendre de la terre, facteur unique de la richesse, aux mains du propriétaire, les éléments qui doivent entretenir chaque échelon, l'autre qui fait remonter de chaque échelon la rémunération dont il est passible pour la part qu'il a reçue. Toute la rémunération étant concentrée au sommet, il est juste que toutes les charges lui soient imposées.

Cette théorie, vraie à certains égards, était incomplète ; mais elle présentait l'avantage de se prêter à une précision scientifique, à des formules générales, faciles à retenir comme des axiômes. Elle a élargi la voie aux idées moins concrètes de Montesquieu et d'Adam Smith.

L'Assemblée constituante, en présence de ce double mouvement, a consacré le vote de l'impôt, l'égalité de l'impôt, le contrôle de l'impôt, le devoir de l'impôt, la limite de l'impôt, la diffusion de l'impôt; elle a même fait un essai, auquel les circonstances ne se sont pas prêtées, de la répercussion de l'impôt, en abolissant la plupart des contributions indirectes, pour établir une taxe foncière territoriale, à laquelle chaque citoyen semblait devoir contribuer par suite de la répercussion des salaires et des profits. Mais cette répercussion n'étant pas aussi tangible que la diffusion, il a fallu revenir à l'impôt exigé de tous les contribuables et sur toutes les formes de la richesse.

La conclusion à tirer de l'échec relatif, subi par l'Assemblée constituante et par les physiocrates qui ont inspiré ses dernières résolutions, a un double caractère.

Au point de vue scientifique, l'impôt doit porter le plus directement possible, sur toutes les forces sociales, sur toutes les branches de la production, par suite il doit être réparti sur la terre, instrument privilégié de production, sur tous les instruments analogues créés par l'homme, et sur la force humaine elle-même, dans ses diverses manifestations; mais il ne doit pas frapper ce qui est indispensable à l'homme pour subsister. Il peut, et il doit atteindre toute œuvre du travail humain, à la condition que la vie humaine elle-même soit respectée.

Au point de vue économique, il y a une limite infranchissable, au-delà de la laquelle les individus et les peuples sont impuissants à payer l'impôt. La science de l'homme d'État comme de l'économiste est, non pas d'élever sans cesse, mais d'abaisser sans cesse cette limite, afin de ménager davantage les forces sociales productives et de rendre l'impôt moins onéreux et moins coûteux. En demandant, en 1790, à la production agricole, le cinquième de son revenu net, l'Assemblée constituante avait dépassé cette limite. Les gouvernements qui lui ont succédé ont dû progressivement l'abaisser. Quand cette limite n'est pas respectée, les gouvernements deviennent destructeurs et, quel que soit le degré de leur oppression, ils

épuisent rapidement les ressources dont ils auraient pu disposer.

Par suite le crédit des États doit être sévèrement proportionné aux produits annuels de leurs impôts, calculés d'après un certain nombre d'années, car, à de très rares exceptions près, sur lesquelles il est déraisonnable de faire fond, les peuples ne peuvent supporter des accroissements d'impôts excessifs ou prolongés.

La crise financière que la France traverse depuis 1880 n'a pas d'autre cause. Pendant quelques années, grâce à une élasticité de ressources particulières et à un territoire admirable, la France a pu supporter une aggravation d'impôts de 700 millions ; mais cette aggravation est devenue, avec le temps, accablante ; elle a diminué la force productive de la nation ; elle en a troublé l'équilibre économique ; elle a placé la France dans des conditions inférieures de compétition vis-à-vis des peuples concurrents.

Voilà donc deux expériences décisives qui font toucher du doigt la limite des droits de l'État vis-à-vis de l'individu et qui attestent que s'il franchit cette limite par la violence, tôt ou tard, il y est ramené lui-même par la force des choses, qui a toujours le dernier mot.

§ 6. Régime économique de l'Assemblée constituante.

Le mouvement économique du XVIIIe siècle en France et en Europe avait eu un double caractère ; il avait poursuivi un double but. Il s'était agi, d'une part, de réformer complètement le système fiscal des principaux États, comme trop onéreux pour les classes les plus nombreuses, d'autre part, de faciliter les relations commerciales entre les nations afin d'améliorer la condition de toutes les classes, en échangeant entr'elles les produits de tous les climats et de toutes les industries. Les véritables inspirateurs de la réforme fiscale s'étaient parfaitement rendu compte du parallélisme qui exis-

tait entre ces deux courants, de leur étroite connexité ; tous considéraient les droits à l'importation et à la sortie des marchandises, notamment des denrées alimentaires, comme des impôts directs sur la nourriture, le vêtement, les outils, le travail, le coût de la vie du peuple ; aussi, dans son ensemble, l'Angleterre exceptée, la société du XVIIIe siècle, qui a remué tant d'idées, a-t-elle été, en matière économique, portée à accepter les opinions franchement libérales, les utopies de Télémaque, les doctrines de Montesquieu, le système physiocratique. C'était une réaction contre les restrictions et les prohibitions de Colbert, contre le système mercantile et son successeur direct, le système prohibitif.

J'ai montré que, dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, le système prohibitif avait repris une certaine faveur; cette faveur a tenu à deux causes, dont l'une très importante, le développement des manufactures avec le progrès mécanique. Lorsque la Révolution française a éclaté, l'industrie manufacturière avait fait des progrès gigantesques en Angleterre, le système prohibitif y avait été remis en vogue ; en France, l'industrie manufacturière se constituait et, comme partout, comme toujours, dans certaines branches, elle prétendait fonctionner aux dépens du consommateur. Le noyau de la coalition protectionniste qui a si longtemps exploité la France, qui lui a imposé soit la rupture de l'union douanière avec la Belgique, soit les conditions les plus onéreuses du traité de Francfort, s'est formé à la fin du XVIIIe siècle. Il a trouvé des théoriciens habiles, parmi lesquels Graslin a tenu la premiere place.

La seconde cause provenait des difficultés d'approvisionner à cette époque la France de blé, et des préjugés, si déplorablement défendus par Galiani et Necker, des diverses populations à cet égard. Le parti protectionniste, les lettres de Galiani en font foi, n'avait pas hésité à exploiter ces préjugés qui avaient leur origine dans le mauvais état des routes et dans la division de la France en plusieurs états douaniers ; chacun de ces états, au dire des protectionnistes, devait se suffire. Tant pis pour ceux qui avaient trop, tant pis pour ceux qui n'avaient pas assez. Dans ceux qui en avaient trop, on élè-

verait des manufactures ; Galiani oubliait qu'on mourrait de faim dans les autres.

Aussi, lorsque l'Assemblée constituante organisa ses comités, les protectionnistes, toujours sûrement guidés par les prévisions de l'intérêt personnel, s'étaient-ils emparés du comité du commerce et de l'agriculture. C'était un comité fort important, puisque de toutes les réformes à accomplir, la réforme du régime des traites était certainement la plus nécessaire.

L'abolition des traites, le transfert des lignes de douanes à la frontière, cette réforme devant laquelle Louis XIV avait reculé, eurent lieu le 31 octobre 1790 sans débats. Les protectionnistes avaient renoncé à la partie. Ils essayèrent de se récupérer à propos des tarifs. Goudard déposa et lut le rapport le 20 novembre suivant. C'était un manifeste protectionniste. Le moment de rendre la liberté à la production est venu, déclarait le rapport ; toutefois cette liberté, ne profitant en réalité qu'aux spéculateurs, ne doit porter tort ni au commerce ni aux manufactures nationales qui seront efficacement protégées non seulement par des droits à l'entrée des produits similaires, comme à la sortie des matières premières et des denrées alimentaires, mais par de nombreuses prohibitions.

Les formules,que les protectionnistes emploient aujourd'hui pour abriter leurs intérêts particuliers, étaient déjà inventées. Le rapporteur les développa comme des axiômes de géométrie.

« Votre comité admire la théorie qui repose sur la liberté « indéfinie ; mais il ne lui paraît pas sage de s'en faire les « disciples, parce que ce serait prononcer la destruction de « notre industrie. Moi aussi, je viens vous demander la liberté ; « elle est la devise de toute industrie ; mais elle est incom« plète sans la protection ; je réclame la liberté en ce sens « qu'elle veille à la sûreté de nos manufactures. »

Le traité de commerce avec l'Angleterre était en pleine vigueur. Contracté pour dix années, il avait encore six ans à courir. Voici ce que le rapporteur disait sur ce point essentiel :

« Nous avons considéré que si le traité de commerce avec « l'Angleterre venait à n'être pas renouvelé, il ne fallait pas « se mettre dans le cas d'avoir, à son expiration, recours à

« des augmentations de droits ni à des prohibitions pour re-
« pousser les marchandises anglaises et qu'il valait mieux
« alors qu'elles se trouvassent d'avance assujetties, soit à
« laisser aux nôtres l'avantage dont elles doivent jouir, soit à
« une prohibition encore plus propre pour les écarter. »

A cent ans de distance, dans une situation qui n'est pas sans analogie avec celle de 1884, les procédés prohibitionnistes sont déjà les mêmes : opposer aux traités de commerce un tarif général où les prohibitions directes et indirectes sont introduites à l'avance, au moyen de droits excessifs. Prévenir à tout prix les traités de commerce, les annuler par anticipation.

A l'entrée, huit classes étaient établies pour les marchandises avec des échelles graduées de droit : 1re classe, subsistances et matières premières — *libre entrée* ; 2e classe, matières premières de luxe, droits 2 1/2 0/0 ; 3e classe, matières premières des arts de manufactures ; 4e classe, comestibles de luxe, droits de 8 à 12 0/0 ; 5e classe, produits manufacturés, droits 20 0/0 ; 6e classe, pêcheries, alcool, eaux-de-vie, droits de 20 à 30 0/0 ; 7e et 8e classes, matières communes, droit modérés. A la sortie, huit classes de marchandises étaient encore arrêtées, mais la sortie des grains était déclarée libre.

Ainsi le rapport tranchait deux questions de la plus haute importance ; la liberté de sortie ou de circulation des grains, liberté que Turgot n'avait pu obtenir ; la liberté d'importations des subsistances, liberté que nous voyons, un siècle après la Révolution, ravir à nos populations, par une démocratie républicaine, armée du suffrage universel. Le parti protectionniste n'avait osé affirmer ses théories qu'en ce qui concerne les produits manufacturés. Il n'avait pas encore trouvé moyen de contracter avec les grands propriétaires français l'alliance qui a coûté si cher à la France.

Ce rapport provoqua néanmoins dans l'Assemblée une discussion mémorable.

Bégouen, député de la Seine-inférieure, en soutint les con-

clusions par un mémoire des plus curieux. Ce mémoire a été conservé.

« Nous sommes débordés par les produits des manufac-
« tures étrangères : si la liberté des frontières est accordée,
« il faudra ouvrir partout des ateliers de charité ; les droits
« de douane (ils produisaient 21 millions) sont la clé de voûte
« de nos finances, l'erreur de ceux qui adoptent le système
« que je combats provient de ce qu'ils appuient la prospérité
« nationale sur une fausse base. Ils voient cette prospérité
« dans l'avantage d'acheter au meilleur marché possible par
« la concurrence libre de tous les importeurs étrangers tandis
« que cette prospérité n'a et ne peut avoir de base réelle que
« le travail national. Le travail national doit donc être pro-
« tégé par des prohibitions absolues. Si vous fondez votre
« commerce sur le travail national, si vous le dirigez dans
« l'intérêt des travailleurs et non dans celui des consomma-
« teurs, vous porterez jusqu'à 35, jusqu'à 40 millions le
« nombre des habitants de ce beau royaume, mais si vous
« adoptez le système sinistre qui vous est intimé, votre popu-
« lation sera réduite sous peu de temps à 25 et même à
« 15 millions.

L'école protectionniste avait déjà rempli son arsenal d'arguments qu'elle reproduit depuis un siècle, avec une persévérance que rien ne lasse. La France, malgré M. Bégouen, a précisément dépassé, sous le régime de la liberté commerciale, les 35 millions qui devait lui procurer la prohibition, mais la prédiction de réduction de la population à 15 millions figure assez bien à côté de celle d'autres prophètes qui déclaraient, en 1880, que si les blés américains continuaient à préserver les Français de la famine, les terres labourables de la Fance seraient converties en landes sauvages. Ces landes sauvages ont produit 122 millions d'hectolitres de blé en 1883 et 112 millions en 1884.

De Bois-Landry attaqua avec une grande vigueur le rapport et prononça à cette occasion l'un des plus remarquables discours qu'ait entendus l'Assemblée constituante.

« Avant 1789, avant les entraves dont le gouvernement

« avait embarrassé l'industrie, la prospérité de notre com-
« merce avait toujours été croissant. La France reçoit des
« autres nations pour 40 ou 45 millions d'ouvrages manufac-
« turés ; elle leur en fournit pour 120. C'est avec ses manu-
« factures et les productions de son sol qu'elle achète de ses
« colonies l'immense quantité de denrées qu'elle en reçoit,
« c'est ensuite avec ses denrées coloniales, ses vins, ses
« eaux-de-vie qu'elle s'acquitte envers les nations qui lui ont
« vendu des matières premières et des approvisionnements
« de marine. Elle rend même à plusieurs d'entr'elles, leurs
« matières premières travaillées, après en avoir quintuplé la
« valeur par la main-d'œuvre.

« Devons-nous par des lois prohibitives compromettre la
« prospérité de l'empire, en dérangeant ces vastes combi-
« naisons de commerce qu'il a fallu tant de peines et tant
« d'années pour former ? Nos transactions avec l'Europe, ont
« lieu avec des nations plus ou moins manufacturières. Si
« nous prohibons l'entrée de leurs produits, comment pour-
« ront-elles s'acquitter envers nous pour les marchandises
« que nous leur vendrons? Le commerce et l'industrie sont
« proportionnés à la liberté dont ils jouissent. Le système
« prohibitif n'est qu'un système d'ignorance et de fiscalité :
« La France est de tous les Etats celui à qui il convient le
« moins de l'adopter.

« Le comité voudrait que toutes les nations payassent
« nos marchandises en or et en argent ; cette prétention
« est folle : ces nations ne peuvent nous donner les métaux
« qu'elles n'ont pas. Mais, à le supposer possible, quelle se-
« rait la conséquence de la totalité du paiement en espèces
« de toutes nos marchandises ? Un bouleversement des rap-
« ports existant dans la société et dans les proportions entre
« les denrées et les salaires qui hausseraient à un tel degré
« que nous ne pourrions plus supporter la concurrence des
« autres nations sur les marchés étrangers. Il est péni-
« ble de voir que le comité ait ignoré des vérités aussi tri-
« viales… »

Qu'y aurait-il à retrancher aujourd'hui de ce discours ? Si

on excepte l'importance du mouvement colonial, tout est encore vrai. Les conditions, les intérêts économiques des peuples ne changent pas en un siècle. Les arguments sont toujours justes, parce que les préjugés, les passions, les manœuvres des intérêts particuliers sont restés les mêmes.

L'effet du discours de Bois-Landry fut immense. Bois-Landry avait réveillé, dans l'Assemblée, déjà près de la fin de sa carrière et bien modifiée depuis la rédaction des cahiers, le souvenir des idées et des espérances sous l'influence desquelles elle avait été élue, le rapprochement entre les peuples de l'Europe, l'amélioration de la condition du pauvre, le respect de celui qui travaille.

En vain, Malouet, Rœderer et l'abbé Maury interviennent-ils au secours de Goudard ; en vain, Goudard essaye-t-il de répliquer. Rien ne put effacer l'effet de ces belles paroles de Bois-Landry : « *L'Europe est une République ; la France doit* « *donner l'exemple du rapprochement entre les peuples.* » L'Assemblée renvoya le rapport et les tarifs au comité après avoir décidé, sur la proposition de Desmeuniers, que le nombre des prohibitions serait sévèrement restreint et que tous les droits serait abaissés.

Ainsi les physiocrates, qui avaient fini par triompher en matière d'impôt, puisque l'Assemblée constituante avait supprimé tous les droits indirects, eurent encore la victoire, quant au régime économique. L'Assemblée constituante accepta, en fin de compte, tout ce qu'ils avaient enseigné ; l'impôt direct, la liberté du commerce des grains, la liberté commerciale.

C'était un hommage solennel, rendu à une des plus belles écoles qui aient honoré notre pays, aux efforts de plusieurs générations de penseurs éminents et d'éminents patriotes, à Fénelon, à Vauban, à Montesquieu, à Quesnay et à Turgot. « Nous nous sommes rappelé les maximes d'un grand homme, « M. Turgot, » avait dit, dans son dernier rapport, le duc de la Rochefoucauld.

§ 7. — La Convention et le Directoire.

Ce qu'il y a de plus extraordinaire dans l'œuvre fiscale de l'Assemblée constituante, ce n'est pas que la limite exacte des facultés de la propriété foncière n'ait pas été trouvée, dès les premiers jours; c'est qu'elle ait été tellement solidement assise, tellement puissante, tellement en rapport complet avec les conditions politiques et économiques de la France, qu'elle ait pu résister à la crise effroyable que le peuple allait subir et à deux gouvernements aussi destructeurs que la Convention et le Directoire.

La Convention n'a pratiqué aucune politique financière, fiscale ou économique. La guerre contre l'Europe, la guerre contre la nation elle-même l'a entièrement absorbée. Elle y a tout ramené, tout sacrifié, mais elle a vaincu l'Europe. Elle n'a apporté aucun changement à l'œuvre de l'Assemblée constituante, si ce n'est de voter un emprunt forcé sur les riches, quand il n'y en avait plus, et un impôt progressif sur les fortunes et les revenus, qui n'ont servi l'un et l'autre qu'à provoquer des extorsions et des rapines atroces, sous peine de mort. C'étaient des actes sauvages, qui ne pouvaient avoir de durée et qui n'ont laissé aucune trace dans la législation fiscale de la France.

En matière financière, la Convention a vécu uniquement au moyen des assignats. Elle en a élevé la circulation à 45 milliards. Aussi l'assignat d'une livre descendit-il en 1793 à dix sols trois deniers, en 1794 à 4 sols, et en 1795 à 1 denier. Le louis de 24 francs valait 46 livres en 1793, 120 L. en 1794 et 4070 en 1795. L'assignat dut être supprimé. La garantie, les biens nationaux ne se réalisant même plus sous l'influence des lois de perquisition, de réquisition forcée, sous celle de l'insécurité générale, de la mise en vente d'une masse de biens immense, la terre n'eut plus de valeur, les populations furent hors d'état de payer l'impôt ; elles cessèrent d'acheter de la

terre, parce qu'elles ne purent même faire face aux frais de culture. Les ventes des biens nationaux qui avaient été assez nombreuses de 1790 à 1792 s'arrêtèrent. Non seulement le gouvernement les suspendit à raison de l'avilissement des assignats, mais lorsqu'il essaya de les reprendre, il ne trouva plus d'acquéreurs. Les bandes noires elles-mêmes ne voulurent plus accroître leur stock. Au surplus, l'élan révolutionnaire s'était calmé ; tous ceux qui avaient désiré se pourvoir s'étaient pourvus. C'est cette satiété, cette saturation, bien plus que tout scrupule de la part du Directoire, qui a valu à tant de familles proscrites la conservation de leurs biens.

La terre se trouva n'avoir plus de valeur. L'abondance de l'offre gratuite découragea la demande à bas prix. La partie d'impôt qu'il fallait payer, la garde, la culture quelconque furent jugées plus onéreuses que l'acquisition. Ce fut le coup décisif pour les assignats. On allumait en vain les feux des enchères. Plus d'amateurs (1).

Il est presque impossible de savoir quels ont été approximativement les résultats de la vente des biens nationaux. Le chiffre le mieux connu est celui de la vente des biens des émigrés qui s'est élevé à 1,500 millions, valeur de 1789. En 1792 les biens de l'Église vendus avaient produit 1,500 millions. On évaluait ceux à vendre à 2 milliards. Mais, dès cette époque, les ventes étaient devenues désastreuses ; deux ans plus tard irréalisables. L'ensemble de ces biens avait baissé de moitié. Valeur de 1789, les biens nobles ou ecclésiastiques réalisés devaient représenter de 5 à 6 milliards.

Pendant trois ans, toute la gestion financière de la France resta dans les mains de Cambon. Dès 1792, quelques mois après le mémoire de Lavoisier, Cambon publiait un rapport sur les besoins et les ressources de la France. Il évaluait à 4,400 millions la valeur des biens nationaux à vendre. Sur

(1) J'ai eu occasion de visiter le cabinet fort spacieux d'un vieil avocat contemporain des assignats. Il avait capitonné les murs et le plafond de liasses d'assignats ; il n'acheta pas de biens nationaux. L'assignat, du moins, ne coûtait rien d'entretien, ni d'impôt.

ceux vendus, 404 millions avaient été payés. Les dépenses du budget de 1792 étaient estimées à 827 millions, dont 210 millions pour les dépenses extraordinaires. Quant aux recettes, il les évaluait à 565 millions, dont 300 millions de contributions arriérées. Ainsi, dès 1792, les impôts n'étaient plus payés. La confiance de Cambon demeurait encore entière, puisque son mémoire est agencé de tableaux d'amortissement qui sont calculés jusqu'en 1825.

Dès la réunion de la Convention, Cambon lui présenta, à peu près chaque mois, des états de situation, comme un directeur des fonds à son ministre. Ces états de situation sont tous reproduits par le *Moniteur*. Ils ne présentent plus aujourd'hui aucun intérêt. Pendant 4 ans, il n'a pas été tenu de comptabilité régulière. De 1792 à 1796, il n'y a eu ni budget ni comptes de l'administration des finances. Ces comptes n'existent qu'à partir de l'an IV.

Le gouvernement a vécu au moyen des biens nationaux, des assignats, des réquisitions en nature, des saisies et des impôts qui ne rentraient que sous l'empire de la violence et en assignats.

Pendant ces 4 années, malgré tous les malheurs publics, il y a eu cependant des revenus, mal réalisés, mal consommés, mais il y en a eu une notable quantité. Qu'est devenue la part de ces revenus, afférente à l'État, la part du souverain, d'après l'analyse de Mercier de La Rivière ? A peine une moitié a été recouvrée ; on doit considérer que le gouvernement est rentré dans l'autre moitié par les assignats. On peut expliquer ainsi la facilité relative avec laquelle s'accomplit la liquidation des assignats. La France n'avait pas payé d'impôt pendant 4 ans, elle avoit considérablement amoindri ceux qu'elle aurait dû payer. Il y eut compensation.

Le comte de Puyraveau disait au Conseil des Anciens « Quelle « est la cause des embarras de l'État ? Il a payé en nature « sans rien recevoir. Qu'il reçoive au moins comme il paie. »

Faut-il dire que l'impôt progressif sur les riches, établi par le décret du 28 mars 1793 avait été un échec complet ? Cet impôt, qui répondait à l'opinion de beaucoup de publicistes,

avant 1789, y compris Montesquieu, Rousseau, avait repris faveur en 1792. Clavière l'avait à peu près proposé dans son pamphlet : *La conspiration contre les finances*, dans lequel il accusait les riches de l'agio formidable que les assignats avaient établi au détriment de la France. « Comment ! des « milliers de sociétés patriotiques couvrent le royaume et nous « ne serions pas maîtres du change? » Dubois-Crancé avait demandé de porter au quart des biens la contribution patriotique. Vernier, député du Jura, avait publié un mémoire dans lequel il soutenait, d'après Hobbes et Puffendorff, que les impôts ne doivent pas porter sur le produit net des terres, mais sur toutes les facultés des contribuables et que, sauf le nécessaire physique, ils doivent être progressifs. Ainsi le revenu de 1000 livres devait être exempt; mais, à partir de 2000 livres, la progression devait commencer, de telle sorte qu'un revenu de 48,000 livres aurait dû acquitter 2641 livres. Savoir : premier quart 318 L. — second 552 — troisième 777— quatrième 992. Jollivet, député à la Législative, répondit à Vernier. Il accusait l'impôt progressif de détruire les héritages des familles.

La Convention passa outre. Elle décréta l'augmentation de la contribution mobilière d'après la population pour toutes les communes ayant plus de 1000 âmes. Tout contribuable était tenu de déclarer ses facultés ou revenus, savoir : 1° les rentes et intérêts des capitaux; 2° les bénéfices du travail,arts, commerce, industrie; 3° salaires, pensions, appointements; 4° revenus de la propriété foncière ; 5° revenus de toutes créances. Des commissaires contrôlaient les déclarations et fixaient le montant de chaque cote, eu égard au loyer, à la profession, aux dépenses et à l'aisance reconnue. La progression était élevée. Elle partait de 1000 livres pour s'arrêter à 20.000. Le revenu de 1000 livres payait 20 livres par 1000 ; celui de 2000 L. 22 et ainsi de suite jusqu'à 6000 livres. A 6000 L. la taxe accroissait par 5 livres. La taxe se prélevait sur chaque mille livres de revenus.

Ainsi s'est un moment réalisé le vœu de l'impôt progressif. Le décret de la Convention contenait néanmoins les éléments d'un système complet d'impôt sur les revenus.

En matière économique, la Convention, en guerre avec l'Europe entière, prononça la suspension ou l'annulation de tous les traités de commerce, conclus avec les États en guerre avec la France, interdit toute importation de marchandises anglaises et fixa par les décrets des 19 août, 11 et 19 septembre 1793, le maximum de toutes les denrées. Le mouvement commercial de la France, qui avait été en 1792 de 1730 millions (valeur de papier-monnaie), dont 929 millions à l'importation, tomba à 550 millions. Il lui a fallu plus de 30 ans pour se relever d'une pareille chute.

Les excès de la Convention, qui n'avaient pour cause que l'état de guerre, ont exercé néanmoins une influence néfaste sur la direction économique de la France. C'est la Convention qui a brisé avec la grande tradition libérale du XVIII[e] siècle et qui a donné l'exemple des guerres de tarifs au parti protectionniste. Napoléon n'a fait que copier ses décrets.

Malgré ses coups d'État, ses proscriptions, ses massacres, ses orgies, ses banqueroutes, le Directoire a été un gouvernement moins excessif que la Convention. Le calme se rétablissait dans les esprits, la sécurité, bien imparfaite, renaissait cependant ; l'argent pouvait circuler de nouveau, les assignats s'étaient évanouis, les mandats territoriaux s'évanouirent aussi ; aux rapports de Cambon succédaient des budgets, discutés, votés par les corps délibérants; les ministres rendaient des comptes ; les contribuables reprenaient l'habitude de payer l'impôt.

Aussi les grandes réformes accomplies par l'Assemblée constituante devinrent-elles, soit devant les pouvoirs publics, soit dans la presse, l'objet de nouvelles discussions. Dès l'an IV, Dubois-Crancé propose sans hésiter, le retour à la contribution en nature. Il combat l'exemption des fermiers ; il conteste la possibilité d'un cadastre. Sabatier, recherchant les moyens de restaurer le crédit public, s'arrête à l'idée de renoncer à la contribution foncière et d'en revenir aux impôts indirects, sels, tabacs, permis de circulation, et à la capitation. Mengin, dans *Les principes de finances d'un peuple agricole et commerçant*, 1796, émet la même opinion ; il

demande qu'on mobilise, en outre, la propriété foncière en établissant des cédules hypothécaires à concurrence des 3/4 de la valeur des fonds. Faypoult, se prononce également pour les cédules hypothécaires ; il montre les causes de la ruine des assignats (1). Le député Mignard, de l'Yonne, dans une brochure *La France sauvée par les impositions*, déclare que les cultivateurs ont fait, grâce aux assignats, des fortunes énormes et se prononce donc en faveur de la *dîme du maréchal de Vauban*, portée à 20 0/0 du produit brut et calcule qu'en assignats, cette dîme rendra 155 milliards. Devant le Conseil des Anciens, le député Depère présente un long mémoire contre la contribution foncière, ses inégalités, son poids accablant, demandant l'adoption de la dîme en nature.

C'était un retour offensif du passé et des acquéreurs des biens nationaux qui, ayant payé avec des assignats, auraient désiré se débarrasser de l'impôt.

Tout ce qu'avait fait l'Assemblée constituante fut conservé; mais on reconnut la nécessité d'améliorer, de compléter son œuvre. De là les trois dégrèvements de 1797, 1798, 1799 qui abaissèrent la contribution foncière de 314 à 189 millions ; de là la grande loi de l'an VII, loi fondamentale sur l'enregistrement. La rédaction de cette loi, chef-d'œuvre de la fiscalité française, indiquait que le gouvernement revenait à la tradition. Elle est certainement due à des agents de l'ancien gouvernement; de là la loi sur les patentes ; de là la loi sur l'impôt des portes et fenêtres.

Enfin le Directoire rompit même avec les décrets prohibitifs de la Convention, il rentra dans la voie des traités de commerce. Le traité de Bâle avec la Prusse (1795) contenait déjà des conventions commerciales. Il en fut de même de celui de St-Ildefonse avec l'Espagne en 1796, de celui de Léoben 1797, Campo-Formio 1798 avec l'Autriche.

(1) La cédule hypothécaire fut mise à l'essai, avec un insuccès absolu, par la loi du neuf Messidor an III. Cet insuccès n'a pas empêché la Chambre des députés de prendre en considération la proposition de mobiliser le quart du sol et de mettre en circulation pour 35 milliards de cédules hypothécaires.

Ce n'est pas que le Directoire vaille mieux que la Convention ; mais le pays se refait de lui-même ; le crime du Directoire, c'est de n'avoir même pas respecté la reconstitution naturelle qui s'opérait. Il en a été puni par une dégradation sans appel et par la banqueroute du tiers consolidé qu'il proclama avec autant de cynisme que le Régent ou que Louis XV. Lorsque le 18 brumaire eut lieu, le Directoire était à bout de ressources et de vie.

Etait-il nécessaire pour établir l'ordre en France, pour y reconstituer la justice, pour rendre leurs biens aux proscrits, pour respecter la liberté religieuse, pour faire rentrer les impôts, pour épurer les administrations, pour donner à la production la sécurité, surtout à la production agricole, pour maintenir la paix et conserver les conquêtes de la République de subir le coup d'État du 18 brumaire après avoir subi le 10 août, le 31 mai et le 18 fructidor ? Je ne le pense pas.

Je pense, au contraire, qu'après une crise aussi violente, aussi terrible, aussi destructive, l'ordre réel, l'ordre véritable, celui qui est le résultat de l'expérience et du travail naturel des esprits, cet ordre stable, régulier, légal serait venu avec le temps.

L'ancien régime, œuvre des siècles, œuvre qui a eu sa gloire et sa grandeur, ne pouvait disparaître, en un jour, comme un décor d'opéra. L'Assemblée constituante elle-même avait marché trop vite ; elle n'avait pas tenu assez compte du temps. Il fallait faire la part au temps ; c'est ce que n'ont pas compris tous ceux qui applaudirent au 18 brumaire ; c'est ce que ne devaient pas comprendre davantage ceux qui ont applaudi au 2 décembre. Tous ces évènements se touchent ; ce sont les anneaux d'une même chaîne.

Ils se touchent, non seulement sous le rapport politique, mais sous le rapport économique et social. Qu'est-ce qui aurait empêché la France, réalisant les vues de Dupont de Nemours, de Condorcet, de préparer les réformes sociales qu'elle a encore à accomplir, malgré le poids accablant des dettes qu'elle tient des gouvernements oppressifs, sortis des coups d'État du 18 brumaire et du 2 décembre, si elle avait

laissé l'ordre se rétablir de lui-même, sous l'action de la liberté. Elle avait alors terminé son évolution historique, elle avait ressaisi ses frontières naturelles, elle avait groupé autour d'elle tous les français de race, elle avait clos la liquidation de l'ancien régime, elle était en possession de toutes les grandes lois de l'Assemblée constituante; les cadres de son avenir étaient tracés, on ne lui en a pas fait d'autres : loin de là. Les restaurateurs de l'ordre lui ont coûté, une première fois, deux milliards et les frontières de la République, une deuxième fois, dix à douze milliards et les frontières de Louis XIV.

Dès la fin du XVII[e] siècle, Vauban, qui était animé d'un patriotisme plus noble, plus désintéressé que Napoléon, affirmait que l'évolution historique de la France était accomplie, et à la fin du XVIII[e] siècle, tous les économistes maintenaient, avec Turgot, que la guerre de conquête ne convenait pas à la France. Se sont-ils trompés ? N'est-ce pas la France qui a remis l'Europe sur le pied de guerre et qu'en a-t-elle retiré ? Des impôts accablants, des armements excessifs, des dettes qui épuisent ses ressources, qui accroissent les inégalités sociales ? Les problèmes politiques que nos pères ont si imparfaitement résolus ne sont-ils pas encore les mêmes pour nous ? Les philosophes et les économistes se sont-ils mépris en délimitant les destinées de la France à devenir un centre de haute culture scientifique, une république libérale et progressive, donnant à l'Europe le spectacle d'une grande démocratie, où la satisfaction donnée aux intérêts légitimes des classes laborieuses assurerait la paix sociale, où la liberté des échanges garantirait la paix extérieure, où tous les peuples retrouveraient une seconde patrie?

CHAPITRE TROISIÈME

RÉSULTATS DES RÉFORMES FISCALES EN FRANCE A LA FIN DU XVIIIe SIÈCLE

Les réformes fiscales, accomplies par l'Assemblée constituante, se résument ainsi :

1° Abolition des droits féodaux, sans aucune compensation, sauf les rentes foncières.

2° Suppression des dîmes ecclésiastiques, sauf quelques dîmes qui avaient été inféodées ;

3° Aliénation de tous les biens du clergé dont l'ensemble était évalué à 4 milliards ;

4° Suppression de tous les impôts indirects ;

5° Établissement d'un impôt territorial sur tous les biens immeubles, sans exception, devant représenter le cinquième du produit net et produire 300 millions ;

6° Établissement de deux autres contributions directes portant la première sur la richesse mobilière, la seconde sur le commerce et l'industrie et devant produire de 80 à 100 millions ;

7° Rachat de toutes les charges de judicature ;

8° Établissement des douanes à la frontière et vote d'un tarif modéré.

9° La liberté absolue de disposer de ses biens, de circuler, la liberté de transport, de travail et de commerce. (Loi du 28 septembre 1791).

A l'exception de la vente des biens du clergé, toutes ces réformes furent accomplies dans l'espace de deux années. Ce fut comme un changement absolu de décor. Aucun fait dans

l'histoire des États, ne peut nous en donner l'idée, parce que dans aucun État, un changement intérieur si complet, si profond, si radical n'a eu lieu.

Ainsi l'émancipation des 22 millions de serfs russes a été un acte très considérable ; il en a été de même de l'émancipation des nègres aux États-Unis ; de même la libre importation des denrées alimentaires a exercé une influence très étendue sur la société anglaise. Mais aucun de ces importants changements ne s'est accompli tout à coup et n'a fait sentir à tous les membres de la société son action, comme les réformes de l'Assemblée constituante. Il faut ajouter que ces réformes renversaient de fond en comble un édifice complet, séculaire, duquel dépendaient d'innombrables souvenirs et de très grands intérêts. Néanmoins tout cet édifice fut jeté à terre, subitement, sans résistance et aux applaudissements, non seulement de la nation, presque entière, mais de toute l'Europe.

Dans les grandes résolutions de l'Assemblée constituante on ne peut contester que l'abolition des dîmes et des droits féodaux sans compensation et que la suppression radicale de toutes les contributions indirectes.

M. Léonce de Lavergne, qui a si particulièrement étudié, au point de vue économique, cette époque de notre histoire nationale, s'est cependant prononcé, avec une assez grande insistance, contre la vente des biens de l'Église. Il est difficile de partager entièrement son opinion. Le mouvement entier du XVIIIe siècle était dans le sens d'une sécularisation complète. Cette sécularisation s'est accomplie dans toute l'Europe, à l'exception de l'Angleterre. On peut prévoir qu'elle se produira également en Angleterre. Déjà elle est faite en Irlande. L'idée d'une Église, constituée avec un patrimoine territorial, n'est plus acceptée par l'opinion. A la fin du XVIIIe siècle, au milieu d'une réaction aussi profondément irreligieuse, elle était plus étrangère aux esprits qu'aujourd'hui même ; aujourd'hui elle serait inexécutable.

L'Assemblée constituante commit cependant une grande faute, ce fut de jeter subitement, en plein mouvement révolu-

tionnaire, une masse de 4 milliards de biens fonciers sur le marché. Il y eut un gaspillage effroyable de ressources précieuses, car les biens ecclésiastiques, formant près du cinquième du territoire, comprenaient les meilleurs fonds.

La suppression des droits féodaux, sans compensation, a été une injustice. Dans aucun autre État, elle ne s'est accomplie sans rachat, mais la tendance du mouvement des idées, comme l'atteste l'ouvrage de Letrosne, était vers une abolition pure et simple. C'est que, dans les droits féodaux il il y avait deux éléments, l'élément foncier et l'é'ément fiscal. Or l'élément fiscal dominait et, par ses traditions rigoureuses, il caractérisait tous les droits féodaux. Ainsi les lods et ventes représentaient le tiers des droits féodaux. C'était un impôt très lourd et très durement exigé.

Etait-il possible, comme le proposa Dupont de Nemours, comme le pensait Sieyès, comme l'a écrit Henri Martin, de convertir le fonds des dîmes en un fonds soit d'impôts, soit de subventions à une grande caisse nationale?

Accomplie par Turgot, par les physiocrates, avec le concours entier d'un gouvernement sérieux, comme avait été celui de Louis XIV, celui de Frédéric II, la réforme aurait pu tenir compte de tous les intérêts en présence, donner une compensation aux droits féodaux fonciers, constituer au moyen des dimes un fonds d'amortissement ou de prévoyance ; mais l'ancien régime s'étant inexorablement refusé à toute réforme, il ne s'est agi, en 1789, que de le détruire, même par la violence. Il faut se mettre en tête l'irritation contenue de ce peuple, (je ne parle que du tiers-État, seul en cause) qui, depuis 1614, a été tenu à l'écart de tout ce qui l'intéressait, dont les traditions nationales ont été méprisées, qui a supporté quatre à cinq banqueroutes, qui a perdu ses colonies, qui a subi les persécutions de l'Église, qui a lu Rousseau, Voltaire, d'Helvetius, Mably, Raynal, et qui, redevenu maître de ses destinées, se sent enfin le plus fort et s'écrie avec Siéyès : Je suis tout. Le tiers-État ne tenait pas plus compte du peuple que la noblesse et le clergé ne l'avaient fait.

Ces dispositions de haute prévoyance qu'un siècle d'études et d'espériences ont propagées, résultent de l'intervention d'un facteur politique nouveau. Le peuple du travail a été presque étranger à la Révolution. L'ouvrier est resté longtemps royaliste, le paysan est demeuré indifférent. La Révolution a été l'œuvre exclusive des classes moyennes dans les villes et dans les campagnes. Quand on lit les ouvrages sur la Révolution, il ne faut pas se méprendre sur l'expression : *paysans*, dont Tocqueville a fait un si grand emploi. Ces paysans n'étaient ni les métayers, ni les colons partiaires, ni les vignerons, ni les journaliers, c'étaient les moyens ou petits propriétaires. Même situation dans les villes. Le peuple des villes était en général, royaliste. Au fond, le peuple n'a été pour rien dans la Révolution. Il n'y a gagné qu'à laisser deux millions de cadavres, de Cadix à Moscou.

Faite par les classes moyennes, la Révolution devait leur profiter. Aussi, ceux qui payaient les droits féodaux, les dimes, les impôts directs, capitation, vingtièmes, tailles, sans jamais obtenir de comptes, sans jamais y avoir part, qui subissaient les banqueroutes royales, les avanies des nobles et les persécutions du clergé, n'ont voulu ni conserver la Royauté, ni indemniser les nobles, ni préparer des ressources pour le peuple. Ils entendaient faire la réforme à leur profit et ils n'ont pensé qu'à eux, c'est pour cela qu'ils ont aboli les droits féodaux et les dîmes purement et simplement et qu ils ont mis tout à coup en vente pour quatre milliards de biens ; ils devaient même pousser leurs appétits jusqu'à confisquer les biens des nobles.

Qu'on parcoure, dans les archives départementales, les procès-verbaux d'adjudication des biens nationaux, on pourra y rencontrer quelques fermiers, mais des métayers, des vignerons, des journaliers, des bordiers, des ouvriers? Avec quoi auraient-ils donc payé? Est-ce que les bourgeois du XVIIIe siècle ont eu l'idée d'organiser des banques comme celles de Prusse et de Russie? Est-ce que le gouvernement faisait des avances aux acquéreurs, comme en Irlande

Celui-là seul qui avait des capitaux achetait : Or, à la fin du XVIIIe siècle, le tiers-État seul avait des capitaux. Il a donc seul acheté, et achetant seul, il n'entendait certes pas continuer à payer des dîmes ni indemniser le seigneur.

Tocqueville remarque, dans un de ses chapitres, que dès que la Convention eut complété l'œuvre de la Révolution à l'égard des droits féodaux, la Révolution s'arrêta court. C'est donner trop d'importance aux droits féodaux qui s'élevaient à peine à 100 millions et se compensaient en partie. Non, la Révolution s'est arrêtée quand le tiers-État a eu aboli les droits féodaux, supprimé les dîmes et pris à l'Église tous ses biens, soit une part du territoire. Le morceau était assez gros pour le digérer.

Le peuple n'eut là qu'une pitance des plus maigres. Le peuple, par exemple, profita largement de l'abolition des gabelles, de la suppression des corvées, des aides et des octrois, de la disparition de la capitation et de la taille personnelle, de la libre circulation des grains, des droits d'importation modérés. A cet égard Quesnay et Turgot, Vauban et Fénelon avaient vu juste. Ce fut sa part, elle était la plus belle, mais la plus aléatoire ; aussi la lui a-t-on arrachée, en le pressurant de nouveau. Il jouit, il est vrai, du suffrage universel. Dans cette surcharge du peuple, depuis 1789, surcharge qui n'est pas à discuter, les événements ont eu leur part, événements dont les masses populaires ont la responsabilité, car elles ont beaucoup contribué, par des élans irréfléchis, à constituer ou à rétablir, grâce au suffrage universel, les deux gouvernements dont les excès les ont le plus accablées.

Si l'Assemblée constituante avait conservé la direction du mouvement, si elle avait surtout maintenu la paix avec l'Europe, si elle avait sauve-gardé l'ordre intérieur, conditions premières du succès des réformes qu'elle accomplissait, les résultats de ces réformes auraient dépassé toutes les espérances. La seule excuse de l'ancien régime devant l'histoire, c'est que, quand il a disparu, il a laissé une France pleine de sève et d'énergie. La machine était détraquée, mais la force

qui la faisait mouvoir avait conservé toute sa vigueur. La guerre seule put tout compromettre. On peut en juger par les résultats qui ont été obtenus.

Dans les mouvements de réforme du XVIII[e] siècle, en France surtout, il importe de bien distinguer deux courants ; le premier courant, le plus profond, le plus humanitaire, le plus chrétien, est celui qui remonte à Fénelon, Vauban, Montesquieu et auquel se rattachent Rousseau et Condorcet, c'est le courant qui poursuit l'amélioration des classes laborieuses, du peuple, du vrai peuple ; le second courant est plus scientifique, plus économiste, c'est celui dont les physiocrates ont eu la direction ; ce courant est plus favorable aux classes moyennes qu'au peuple même ; il confie la réforme à une organisation censitaire très étroite ; c'est le courant du tiers-État. Quesnay et Turgot n'ont nullement eu l'idée de l'importance politique et économique du peuple ; ils ont rivé sa destinée à un mécanisme fatal ; ils acceptaient un despotisme réformateur ; la loi anti-sociale de l'Assemblée constituante sur les associations du peuple, loi qui a duré un siècle, correspondait à la pensée même de Turgot ; Turgot, comme Mirabeau, comme Siéyès, représentait surtout les classes moyennes ; à cet égard, Dupont de Nemours a vu plus loin qu'eux, de même que Condorcet.

Sans doute, le peuple souffrait beaucoup sous l'ancien régime, il souffrait bien davantage que les classes moyennes, mais le moment de ses revendications n'était pas encore venu. Il n'avait point reçu la préparation nécessaire pour modifier sa condition. Il était trop loin de la scène politique pour aspirer à y monter.

Rien de surprenant, dès lors, que le mouvement de la Révolution ait surtout tourné au profit des classes moyennes. Elles seules ont eu la pleine conscience de son importance ; elles seules étaient prêtes. Aussi, après s'être servi du peuple pour obtenir la victoire, elles l'ont oublié dans la répartition du butin ; elles sont même allées plus loin ; elles ont remis à la chaîne leur antique et fidèle serviteur.

Les résultats sociaux constatés, quels ont été les résultats économiques ?

Production agricole. — En 1790, Lavoisier estimait la production agricole brute de la France à 2,750 millions, sans y comprendre les pailles et les semences, ni les foins de provisions, en calculant le blé à 16 francs l'hectolitre. Il portait le revenus net à 1200 millions. M. de Lavergne a réduit le revenu brut à 2,500 millions, soit à 50 francs par hectare, dont moitié en salaires, un quart pour la rente, un dixième pour l'exploitant, le surplus en impôts. La population de la France était alors de 26 millions d'habitants.

Lavoisier répartissait ainsi le revenu net agricole :

1° Blé et céréales		728.000.000 l.
2° Vins, eaux-de-vie		80.000.000
3° Bestiaux		169.000.000
4° Laines		50.000.000
5° Consommations des villes :	avoines	39.000.000
	foin	12.000.000
	pailles	5.500.000
6° Soies		2.000.000
7° Bois		120.000.000
		1.205.500.000

Lavoisier n'avait fait aucune part au lait, au beurre et au fromage, aux fruits, aux grains de second ordre, aux produits de basse-cour. Il y avait là une lacune très importante, puisque l'*exportation* de ces produits représente aujourd'hui plus de 200 millions.

Chaptal, qui a complété l'œuvre de Lavoisier, a tracé, dans son ouvrage de l'*Industrie française*, un tableau assez complet, de la situation économique de la France en 1815. On peut accepter cette époque, eu égard surtout aux guerres qui, à l'exception de trois ans pendant le Consulat, ont duré de 1792 à 1815, comme le terme de la première étape de la Révolution, de la première sphère d'action de réformes fiscales de 1789. D'après Chaptal, le sol cultivé de la France, en 1815, se répartissait de la manière suivante. Je place, à côté

(1) Sur l'agriculture française en 1789, consulter Arthur Young, *Voyage en France*; Léonce de Lavergne, *Économie rurale de la France*, et l'*Administration de l'agriculture*, par MM. Pigeonneau et de Foville. On trouve également des renseignements dans les ouvrages de Bonvalet, Desbrosses et de Heurtault de Lamerville.

de ses distributions, celles faites en 1790 par Arthur Young et acceptées par M. de Lavergne, et celles faites en 1879 par l'administration.

	1790	1815	1850	1879
	hectares	hectares	hectares	hectares
Terres supérieur.	»	»	»	695.929
Terres labourab.	25.000.000	25.000.000	26.000.000	26.173.657
Prairies	3.000 000	3.488.000	4.000.000	4.498.280
Vignes	1.500.000	1.977.000	2.000.000	2.220.533
Bois............	9.000.000	8.000.000	8.000.000	8.398.131
Landes, pâtures.	10.000.000	10.000.000	8.000.000	6.746.800
Divers	»	»	»	702.829
Jardins, vergers.	1.500.000	1.700.000	2.000.000	»
	50.000.000	50.165.000	50.000.000	49.436.159

Je ne discuterai que les chiffres portés aux deux premières colonnes de ce tableau.

Chaptal n'a porté qu'à 23 millions d'hectares, les terres labourables ; mais l'erreur est manifeste. D'après ses évaluations de 1790 à 1815, il aurait été défriché et mis en culture un million d'hectares ; ce qui, en tenant compte des guerres civiles et étrangères, de la profonde insécurité du pays, jusqu'à 1800, a été un résultat important.

Quant à la production, Chaptal l'évaluait à 4 milliards 678 millions, d'après un rendement de 51 millions d'hectolitres de blé et de 35 millions d'hectolitres de vin, et en comprenant les semences, pailles et foins de consommation. M. Léonce de Lavergne a proposé de réduire le tout de 1400 millions. Cette réduction paraît excessive, eu égard à l'importance des défrichements et surtout à l'augmentation de la population, élément principal dont je m'occuperai plus bas. Sans doute la moyenne de 35 millions d'hectolitres de vin et celle de 51 millions d'hectolitres de blé étaient exagérées. Dans la statistique de M. Block, la production du blé en 1815 n'est évaluée qu'à 39,400,000 hectolitres, et celle du vin qu'à 28 millions d'hectolitres en 1808. Néanmoins de 1790 à 1815, la population ayant augmenté, malgré des guerres destructives, la production a dû augmenter aussi. Les réductions opérées par M. de Lavergne sont donc trop fortes. Je considère qu'on

peut évaluer le produit brut agricole de la France, en 1815, à 3,550 millions soit une augmentation de 750 millions, sur l'estimation de Lavoisier. Ce qui confirme ces résultats, c'est le fait que Moreau de Jonnès a admis, qu'en dehors des jachères, la culture des céréales de 1790 à 1815 avait gagné plus de 2 millions d'hectares ; c'est-à-dire que la culture de toutes les céréales avait pris plus d'intensité.

Maintenant quelle avait été l'influence de ce mouvement et des lois de la Révolution sur la répartition même du sol ? M. Léonce de Lavergne a discuté le fait avec sa compétence et sa modération habituelles. M. Léonce de Lavergne reproduit les évaluations faites par M. Rubichon d'après des documents officiels. En 1815, on trouvait en France :

21.456	familles	possédant en moyenne	880 hect.	ou	19.000.000 f.
168.643	—	—	62	—	10.500.000
217.817	—	—	22	—	4.800.000
256.533	—	—	12	—	3.000.000
258.452	—	—	8	—	2 400.000
361.711	—	—	5	—	1.800.000
567.687	—	—	3	—	1.700.000
851.280	—	—	1,66	—	1.400.000
1.101.421	—	—	0,50	—	550.000
3.804 000	—	—			44.750.000

« Il résulterait de ces chiffres, dit M. Léonce de Lavergne, « qu'après 25 ans de révolution, la grande propriété possé- « dait encore la moitié environ du sol, et que la petite, « même en y comprenant les domaines de 12 hectares en « moyenne, n'embrassait pas le tiers que lui attribuait Arthur « Young en 1789 ; 21,000 familles possédaient en moyenne « 880 hectares; je doute qu'avant la révolution, la propriété « fût beaucoup plus concentrée. *Evidemment les biens du « clergé et des émigrés, quoique mis en vente en détail, « avaient changé de mains plutôt que de dimension.* »

Cette dernière remarque est à noter. Elle est la pleine confirmation de l'opinion que j'ai soutenue que les paysans et même les petits propriétaires n'ont joué aucun rôle dans la Révolution et y ont plutôt perdu que gagné.

Dans la dernière session des Sociétés savantes, plusieurs communications, relatives à la constitution de la propriété foncière en France, depuis 1789, ont été faites. Elles ont établi que le morcellement n'avait pas augmenté sensiblement. MM. Rameau et Dehault ont prouvé que les ventes révolutionnaires n'ont pas eu d'influence sur la division du sol et que la propriété avait été plus divisée au xii[e] siècle (1). M. de Foville a également prouvé que le morcellement s'était ralenti.

En outre, l'administration des contributions directes a fait relever, pour 1884, le nombre et la division des cotes foncières. Elle les a partagées en trois groupes, grande, moyenne et petite propriété (2). Les côtes supérieures à 50 hectares ont été comprises dans la grande propriété, celles supérieures à six hectares dans la moyenne et les autres dans la petite. D'après ces procédés, on compte :

Grande propriété.	122.746	cotes,	contenance	17.415.599	hect.
Moyen. propriété.	1.351.499	—	—	19.217.902	—
Petite propriété..	12.600.556	—	—	12.751.803	—

Si on compare ces chiffres à ceux donnés par M. Rubichon, on trouve :

1° Que la grande propriété, depuis 1815, aurait perdu environ dix millions d'hectares ;

2° Que la moyenne en aurait gagné huit millions ;

3° Et que la petite en aurait gagné cinq millions.

Ainsi le mouvement naturel des transactions a plus fait que les actes révolutionnaires.

Il y a donc eu, de 1790 à 1815, surtout de 1790 à 1800, un immense transfert de propriété foncière et ce transfert a été fait exclusivement au profit des classes moyennes, c'est-à-dire des classes riches.

On a contesté que ce transfert ait été pour ces classes une source de grand enrichissement. Discutant la valeur et le revenu des biens du clergé, M. Léonce de Lavergne s'est arrêté à un capital de 3 milliards et à un revenu de 75 millions. Je

(1) *Officiel*, 1884, 105 et 106.
(2) *Journal de la Société de statistique*, août 1884

considère ces résultats comme insuffisants. J'en trouve la preuve dans le propre mémoire de M. Léonce de Lavergne qui reconnaît expresssément que le clergé possédait le cinquième du sol, et de beaucoup les terres les mieux tenues et les plus productives. Aussi, dans une discussion récente, devant l'Académie des Sciences morales et politiques, le revenu de ces biens, a-t-il été porté à 150 millions, sans comprendre les dîmes. Ce chiffre doit encore être inférieur à la réalité, puisque Lavoisier portait le revenu net total agricole à 1200 millions dont le cinquième donne 240 millions. On ne peut pas estimer le revenu des biens de l'Eglise au-dessous de 200 millions, si, du moins, elle possédait le cinquième du sol ; revenu net, car l'Eglise ne payait aucun impôt. Reste à fixer la valeur de ce cinquième. Treilhard le portait à 4 milliards. Il en résulterait qu'en 1789, la valeur du sol n'aurait pas représenté 20 milliards, puisque l'Eglise avait la meilleure part, et que, étant donnée l'estimation récente de 91 milliards, la valeur du sol cultivé aurait quintuplé, depuis 1789, ce qui paraît excessif.

Quelles que soient les incertitudes de ces évaluations, il n'en résulte pas moins que les classes moyennes ont profité de la Révolution dans une proportion immense, au point de vue de la possession du sol, d'autant plus qu'au cinquième des biens de l'Eglise, il faut ajouter le stock des biens des émigrés représentant un milliard. On ne peut pas évaluer à moins de cinq à six milliards, l'importance du transfert qui a eu lieu à leur profit.

(1) Dans une série d'articles fort intéressants publiés dans l'*Economiste français* (juillet-août 1884), M. de Foville admet pour le revenu des biens du clergé, en 1789, le chiffre de 150 millions. Nous tenons ce chiffre pour insuffisant. Il ajoute que la Révolution a mis en vente le dixième du territoire du pays. C'est plutôt au dessous qu'au dessus de la vérité. La vérité, il faut la chercher dans les rapports mensuels de Cambon à la Convention. « Plus il y aura d'émigrés (j'adoucis l'expression), plus il y aura de biens à vendre ». C'était une terrible machine. Mirabeau n'avait pas été moins terrible. Ce n'était pas une petite affaire que de vendre cinq millions d'hectares avec le maximum, les réquisitions et l'échafaud. Mirabeau avait dit : *nous les donnerons*. Eh bien, il arriva un moment où même les bandes noires, qui ne brillaient pas par la charité, durent renoncer aux libéralités de Mirabeau et de Cambon.

L'explication de la Révolution est toute là : elle n'est nullement dans l'abolition des droits féodaux et des dîmes. Aussi quand le transfert eut eu lieu, quand Bouchotte eut été installé et l'excellent Morellet expulsé (1), la Révolution s'arrêta.

Mais la question fiscale restait à résoudre. D'après les physiocrates et tout le courant réformateur du XVIII[e] siècle, il paraissait accepté, en principe, que le propriétaire foncier devait faire face à tout ; c'était à lui que tout revenait, à lui donc de tout supporter. Comment aurait-il hésité ? On venait de lui rendre le dixième brut par la suppression des dîmes ; on venait d'abolir les drois féodaux, la taille, la capitation, le vingtième, c'est-à-dire de rendre près de 400 millions de charges, à la production agricole ; on venait de lui distribuer à vil prix pour cinq à six milliards de propriétés, donnant un revenu net de près de 300 millions, comment n'aurait-il pas pu supporter un impôt direct de 275 millions, qui était à peu près sa part dans les impôts nouveaux.

C'est qu'il y a eu deux phases bien distinctes et deux espèces d'hommes bien différentes dans la Révolution. M. Léonce de Lavergne est de tous nos publicistes celui qui a le mieux marqué l'importance de ces différences. Il y a eu la phase de la réforme et les réformateurs, il y a eu la phase de la Révolution et les révolutionnaires. La France doit aux réformateurs tout ce qui a été fait de durable en 1789 et 1790 : l'abolition des droits féodaux, la suppression des dîmes, l'égalité des citoyens, l'établissement de trois contributions régulières, la suppression des gabelles et des aides, l'unité des douanes. Voilà la réforme, la réforme telle que Fénelon, Vauban, Montesquieu, Quesnay, Turgot la concevaient, telle que Dupont de Nemours l'a défendue à la tribune de l'Assemblée nationale. Cette réforme laissait disponibles les biens de l'Église qui représentaient plusieurs milliards. Ne valait-il mieux employer ces fonds à rembourser les dettes de l'État, à faire

(1) Voir dans la vie de Morellet, par M. de Lavergne, le procès-verbal de l'expulsion de Morellet.

de grands travaux publics, à constituer un vaste domaine dont, comme en Prusse, les revenus formeraient un article principal du budget, qu'à enrichir quelques milliers de familles qui, en raison même de leurs richesses nouvelles, à l'imitation des anciens nobles et des anciens prêtres, rejetteraient tout le poids de l'impôt sur le peuple, en rétablissant toutes les contributions indirectes, sels, vins, tabacs, octrois, douanes, timbre, enregistrement, sans compter les droits protecteurs ?

L'Assemblée constituante avait été trop loin en supprimant les contributions indirectes ; mais les tabacs, les alcools, les droits modérés sur les mutations, et le timbre suffiraient à tout aujourd'hui, même après nos grandes guerres, si elle avait résisté à Mirabeau, le grand orateur, si l'on veut, mais l'agent salarié des classes moyennes ; le peuple aurait eu sa part. Et quelle part lui a-t-on laissée ?

La population avait cependant augmenté. De 1789 à 1815, elle paraît avoir gagné 3 à 3,500,000 âmes, chiffre énorme, eu égard aux guerres de cette époque et à l'accroissement du siècle précédent qui avait été de 6 millions en 100 ans. Cette augmentation est le grand résultat de la Révolution. Combien aurait-elle été plus grande sans les gouvernements destructeurs de cette époque ? Elle s'explique par le changement complet de régime. Les charges de la population sont moins accablantes ; la sécurité sous l'empire est profonde, le régime fiscal est changé ; la culture du sol reçoit un grand élan ; toutefois il ne faut rien exagérer. Un observateur attentif aurait déjà pu reconnaître que le grand mouvement de 1789, ne donnera pas tous les fruits qu'on devait en attendre.

« En répartissant également par tête d'habitant, le blé et « la viande obtenus (en 1789 et 1815), la ration annuelle de- « vient : pour 1789, un hectolitre et un quart de froment, « un hectolitre 3/4 de seigle et autres grains, 18 kilos de « viande ; pour 1815, un hectolitre et demi de froment, « un hectolitre et demi de seigle et autres grains, 18 kilos

« de viande (1). » Peut être la part de vin, a-t-elle légèrement augmenté.

Seulement le peuple payait le sel moins cher; *les droits réunis* valaient mieux que les aides. Par compensation, l'enregistrement était plus dur que le fisc féodal.

Production industrielle : La période de 1789 à 1815 a été relativement désastreuse pour l'industrie française, surtout la première partie de cette période. Pour en donner une idée, il me suffira de dire qu'en 1789 l'industrie de la soie comptait à Lyon 80.000 ouvriers et 18.000 métiers. En 1800 le nombre des métiers était tombé à 2000. On en compte aujourd'hui 140.000 dont 25.000 mécaniques. En temps de révolution, la production agricole souffre beaucoup; mais elle subsiste. La nature vient à son secours. Proscrit au 10 août, échappé avec peine aux poursuites, Malouet a raconté l'impression pénible qu'il ressentait en parcourant les campagnes et en les retrouvant le soir même aussi calmes et aussi belles que s'il n'avait pas été question, dans la matinée, de le massacrer. Mais il n'en est pas de même de l'industrie. Il faut à l'industrie une sécurité absolue, parce qu'elle vit sur le crédit et sur le concours des hommes les plus intelligents. Il y eut donc un grand effondrement, surtout pour les textiles et les raffineries. La guerre finit par relever les fers, les lins, les cotons même. A partir du Consulat, la sécurité fut rendue ; le continent de l'Europe fut ouvert, la France put profiter de ses conquêtes, de ses alliances et de son immense ascendant. C'est alors que commencèrent à s'élever toutes les manufactures qui devaient tant surprendre l'Angleterre en 1815.

En ce qui est de l'industrie, l'Assemblée constituante l'avait émancipée entièrement. Il n'y eut pas de transfert de richesse comme pour la propriété foncière. Le travail fut déclaré libre, seulement, en attribuant cette liberté aux patrons, l'Assemblée constituante oublia de la rendre aux ouvriers, ou plutôt refusa de la leur rendre. La loi de 1791

(1) *Économie rurale de la France*, par M. Léonce de Lavergne, p. 53, 4e édition.

sur les corporations et associations ouvrières et autres est le complément de la mise en vente des biens du clergé et plus tard de la confiscation des biens des émigrés. Les classes moyennes s'imaginaient qu'elles pourraient disposer du travail et mettre la main sur lui comme elles avaient accaparé la terre. C'est la même politique, entièrement contraire au grand mouvement du XVIIIe siècle. Aussi les ouvriers sont restés, encore plus que les paysans, étrangers à la Révolution française. La Révolution n'a rien fait pour eux. Bien loin de là, elle leur a interdit, avec préméditation, avec une insistance égoïste, le droit d'association, seul moyen pour eux de défendre le prix de leur travail, d'assurer leurs salaires. C'est une des plus grandes fautes de l'Assemblée constituante, c'est une erreur grave de Turgot. Sans cette faute, nos ouvriers seraient aujourd'hui rompus à la pratique de l'association; ils auraient contraint les autres classes à modifier l'organisation économique et fiscale, de manière à constituer les fonds de prévoyance, dont l'acquisition vaut mieux que des colonies où ils n'enverront jamais leurs enfants.

Divers documents, plus ou moins imparfaits, permettent de présenter une situation comparative de la production industrielle en 1789 et en 1815. Le premier est l'inventaire dressé par M. de Tolosan, inspecteur général du commerce, le second est un état fait en 1813 par M. de Montalivet, ministre de l'intérieur; les deux autres se rapportent à 1815 et sont dus l'un à Chaptal et l'autre à Moreau de Jonnès. Les estimations de M. de Montalivet doivent être réduites d'un quart, à raison des départements détachés en 1814; quant à celles de Chaptal, elles sont trop élevées.

	1789	1813	1815	1815
Laine	225	370	238	132
Soie	123	124	107	93
Coton	10	310	191	176
Lin et chanvre	226	219	242	225
Fers	69	118	207	107
Mercerie, quincaill.	100	67		
Chapellerie	20	24	24	20

Tannerie, pelleterie.	60	106	155	80
Raffineries.........	43	50	52	37,5
Papeterie..........	8	36	31	27
Savonnerie.........	30	30	35	23
Orfèvrerie,bijouterie	12,5	52	28	28
Horlogerie.........	10	20	24	18
Bronze............			35	2
Métaux divers.....	6,2	12	19	15
Poterie, verrerie....	10	82	46	35
Pêcheries..........	30			
Produits chimiques.		3	28	6
Sels ordinaires.....	7,2		18	11,5
Teintures diverses..		27	45	34
Ebénisterie.........		30	42	31
Brasseries.........		40	47	35
Tabacs............	1	60		
Parfumerie.........			13	10
Imprimerie........		10	20	15
Modes.............	5			
Arts et métiers.....	60			
Totaux.......	961,9	1.729	1.647	1.145,0
		1/4	1/4	
		432	411	
		1.297	1.216	

Ainsi de 1789 à 1815, la production industrielle n'aurait pas gagné plus de 2 à 300 millions, malgré la reprise qui a eu lieu sous l'empire. Cela indique combien avait été grande la diminution avant 1800. Il faut tenir compte de cette situation au point de vue de la production agricole. Le chômage industriel priva le cultivateur de son meilleur client. Delà pour le cultivateur, de 1795 à 1800 et même après, un défaut de ressources qui lui rendait l'impôt plus onéreux. Tout se tient dans la production.

Il est entendu que les évaluations ci-dessus ne sont qu'approximatives, mais elles concordent assez pour être utilisées.

Commerce : En 1789, le mouvement commercial de la France s'était élevé à :

Importations..........	634.000.000 l.
Exportations..........	438.000.900
	1.072.000.000 l.

Le mouvement commercial de l'Angleterre, sans comprendre l'Irlande, avait été de:

Importations..........	386.902.000 l.
Exportations..........	421.125.000
	808.027.000 l.

Même situation dans les années antérieures. La France était alors la première nation commerçante du globe. C'est l'époque où son commerce a été relativement aux autres peuples, le plus important. Cela tenait à deux causes, la supériorité de l'industrie française, notamment pour les soies, les laines, les lins et les industries de luxe et à ses grandes relations coloniales.

Jusqu'en 1792 la progression continue. En 1792 on obtint:

Importations..	929.000.000 l.
Exportations..............	805.000.000
Total.................	1.734.000.000 l.
Un quart...	433.500.000
	1.300.500.000

Si on réduit d'un quart, à raison de la baisse des assignats, on a encore un accroissement énorme. En 1792, le commerce de l'Angleterre, sans l'Irlande, s'éleva à :

Importations............	425.925 000
Exportations............	552.375.000
	978.300.000

Le mouvement de la Révolution avait exercé son influence même sur l'Angleterre.

En 1797, après les excès de la Convention, tout change:

	France	Angleterre
Importations.	353.000.000	448.500.000
Exportations.	211.000.000	554.082.500
	564.000.000	1002.582.500

En 1812, au moment du plus grand éclat de l'Empire français, le contraste est encore plus complet :

	France	Angleterre
Importations.	193.000.000	654.075.000
Exportations.	288.000.000	980.652.000
	471.000.000	1634 727.000

Ces chiffres n'ont pas besoin de commentaires. La Révolution a coûté à la France sa prépondérance maritime, par suite des excès de la Convention. La France a perdu tous les bénéfices de ses transports ; elle n'a pu conserver ses clientèles qui ont été prises par l'Angleterre.

Enfin elle a perdu ses bénéfices coloniaux. De Tholosan les évaluait à 200 millions par an. Tout cela disparut. Le mouvement commercial de la France n'est revenu aux résultats de 1792 qu'après 1830. L'Angleterre avait eu le temps d'asseoir à jamais sa prépondérance.

Aussi, malgré sa sympathie française, Arthur Young, écrivait-il en 1792 : « La balance du monde est actuellement « dans notre main ; nous n'avons qu'à parler pour l'assurer. »

Faut-il expliquer l'effet de cette situation commerciale sur l'industrie et l'agriculture ? En 1787 la France avait vendu :

	Produits alimentaires	Produits manufacturés	Matières premières
Etats d'Europe....	108.000.000	124.500.000	24.400.000
Etats d'Asie.	700.000		15.000.000
Etats d'Afrique....	6.13 000	13.800.000	1.600.000
Etats d'Amérique..	28.000.000	40.400.000	5.500.000
	142.830.000	178.700.000	48.500.000

On peut, d'après ce tableau, se rendre compte des épreuves de l'agriculture. Non seulement elle vendait moins de ses produits et à plus bas prix, à l'industrie dont les exportations avaient baissé de plus de moitié, mais elle avait elle-même considérablement diminué ses exportations. Elle n'avait conservé que le marché intérieur, marché sans consommateurs et longtemps sans sécurité.

L'acquéreur de biens nationaux, bien que peu surchargé d'intérêts, l'ancien propriétaire bien que délivré des dîmes, des tailles et des droits féodaux, payaient donc sans trop se presser et usaient de tous les moyens possibles pour amoindrir leur part. C'était, au surplus, la tradition et cette tradition n'a pas encore disparu.

Ainsi, à la fin du XVIII[e] siècle, ou plutôt en 1815, au terme

de la première étape de la Révolution française, le commerce est presque détruit, l'industrie s'est lentement reconstituée, l'agriculture a réalisé de grands progrès, attestés par l'augmentation notable de la population ; mais les produits agricoles, plus abondants, n'ont pas de débouchés très avantageux ; le commerce colonial est anéanti ; le propriétaire est plutôt gêné que riche, il est peu disposé à supporter seul les charges sociales. L'essaierait-il qu'il n'y suffirait pas.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE .... pages I-LIV

LIVRE PREMIER

DES SYSTÈMES D'IMPÔT AVANT 1789

CHAPITRE Ier. — Des systèmes d'impôt en France avant 1789 : — L'impôt en France avant 1789. — Éléments historiques de l'impôt. — Eléments économiques de l'impôt. — Formes de l'impôt en 1789. — La tradition romaine. — La tradition féodale. — La répartition de l'impôt en 1789. — Inégalité de l'impôt. — Arbitraire de l'impôt. — L'administration financière. — Le bon plaisir du Roi. — Le crédit du roi. — Les offices. — Les traitants. — Perception de l'impôt. — Charges à ajouter aux impôts. — solidarité fiscale. — La terreur fiscale. — La gabelle. — Le fisc et la contrebande. — Adam Smith et l'ancien régime. — Rabelais et l'ancien régime. — Le budget extraordinaire. — Proportion des impôts directs et indirects. — Prélèvement divers 1-54

CHAPITRE II. — Des systèmes d'impôt de l'Angleterre avant 1789 : — Proportion des taxes. — Progrès de l'administration. — Crédit de l'Angleterre 55-58

CHAPITRE III. — Des systèmes d'impôt de l'Italie et de l'Espagne avant 1789 : — Les impôts en Italie. — Excès des impôts indirects. — Les impôts en Espagne. — Excès des impôts indirects. — Les impôts en Portugal 59-64

CHAPITRE IV. — Des systèmes d'impôt des États germaniques et secondaires avant 1789 ; — Cités anséatiques. — Autriche. — Prusse. — Saxe. — Bavière. — Hanovre. — Suède. — Danemarck et Norwège 65-68

CHAPITRE V. — Des systèmes d'impôt des États secondaires avant 1789 : — Excès des impôts en Hollande. — Décadence de la Hollande. — La classe moderne des rentiers. — Prélèvements des rentiers en Hollande.................... 69-73

LIVRE SECOND

DES THÉORIES SUR L'IMPOT AU XVIIIe SIÈCLE

CHAPITRE I. — Des théories sur l'impôt avant le XVIIIe siècle. — La taille permanente en France. — Le vote de l'impôt. — Les États-généraux. — Séparation des classes. — Bodin. — La République de Bodin. — L'impôt unique au XVIIe siècle. — Laffemas et Montchrestien. En Angleterre, Petty et Davenant. — En Hollande, Jean de Witt. — Sully et Richelieu. — Colbert. 71-94

CHAPITRE II. — Des théories sur l'impôt au XVIIIe siècle en France.................................. 95-284

§ 1. — *La Réaction contre l'ancien régime.* — Le duc de Bourgogne. — Louis XIV et la Cour. — Le gouvernement de Louis XIV. — Ruine des finances.................................. 995-104

§ 2. — *Fénelon.* — Fénelon et Télémaque. — Dangers de la monarchie. — Tendances communistes de Fénelon. — Plan de réforme de l'ancien régime.................................. 107-112

§ 3. — *Boisguillebert.*— La richesse et la consommation. 112-118

§ 4. — *Vauban.* — La dîme royale. — Résistance à l'Europe. — La nation et le peuple. — État et ressources de la France. — Nature de l'impôt. 118-128

§ 4 bis. — *Boulainvilliers*.................................. 129-131

§ 5. — *Law et le système.*— La Banque royale. — Les réformes de Law. — Résultats des réformes. — Melon. — Dutot.................................. 131-140

§ 6. — *Montesquieu.* — L'impôt progressif. — L'impôt et la rente. — Les dettes publiques et les armements.................................. 140-149

§ 7. — *Quesnay.* — Règles de l'impôt. — Pas de contreforces. — L'impôt unique. — La physiocratie. — Le salaire minimum. — Le travail minimum. — La réforme sociale. — L'idéal agricole. 150-160

§ 8. — *Turgot et les physiocrates.* — La société au XVIIIe siècle. — La loi morale. — La loi économique. — Mercier de la Rivière. — L'ordre immuable des sociétés. — Les axiomes physio-

cratiques. — L'abbé Baudeau. — Le marquis de Mirabeau. — Statistique agricole de la France. — La théorie de l'impôt. — Letrosne. — L'administration provinciale. — L'impôt ne peut être immuable. — Abolition des droits féodeaux. — L'impôt direct en Chine. — Turgot. — La production stérile. — Abolition des impôts indirects. — La culture par fermiers. — L'aisance du peuple. — L'impôt sur le revenu et le salaire. — Le ministère de Turgot. Les municipalités. — La mission de Louis XVI. — Abolition des privilèges. — La propriété urbaine. — Le régime censitaire. — Le mouvement agricole au XVIIIe siècle. — La rente *ab antiquo*. — Les dix mille livres de rente. — Vicissitudes de la rente. — Expérience des États-Unis. — Fonction sociale de la rente. — Le vignoble français. — Loi générale de la rente. — Incidence de l'impôt. — Répartition du produit net. — Fermentation des esprits. — Le concours de Limoges. — Mémoire de Graslin. — Cantillon et le système protecteur. — De Gournay et le libre échange. — L'appropriation du globe. — Les empires agricoles. — La libre exportation des grains. — Galiani et Necker. — La science nouvelle. — Dupont de Nemours. — Nouveaux réformateurs. — Le droit de franchise. — La perception patriotique. Robert des Glannières. — Le radicalisme fiscal. — Comment on conserve et comment on ôte l'illusion. — Boncerf et et Clicquot Blervache.. 160-225

§ 9. — *Les philosophes.* — Voltaire et Rousseau. — Voltaire et ses paraboles. — Le Seigneur terrien. — La diffusion de l'impôt. — Lettres sur les Anglais. — Les salons et l'impôt. — Rousseau et l'impôt en nature progressif.................. 226-233

§ 10. — *Diderot et l'Encyclopédie.* — L'Encyclopédie. — D'Holbach.. 234-236

§ 11. — *Condillac et Condorcet.* — Nature des richesses. — Répercussion générale de l'impôt. — Echelle des salaires. — Les tributaires étrangers. — La ruine du tout. — L'utopie agricole de Condillac. — Progrès et besoins du peuple. — Les dépouilles du peuple. — Condorcet et l'impôt progressif. — Commentaire de Voltaire par Condorcet. — Condorcet et Turgot. — Condorcet et Adam Smith. — L'amortissement de la dette. — Le revenu net et la civilisation.. 237-251

§ 11 bis. — *Les communistes.* — Les communistes au XVIIIe siècle. — Mably et Morelly. — La culture du sol et Quesnay. — Necker communiste. — Brissot et Proud'hon. — La conservation du mouvement. — Babœuf. — Le devoir est la base de l'ordre social. — La loi de l'inégalité. — La réforme fiscale. — L'association universelle. — Le bonheur général............ 252-264
§ 12. — *Les réformateurs administratifs.* — Forbonnais. Les finances de l'Espagne. — Les finances de la France. — Réformes de Forbonnais. — La taxe fixe de consommation. Rousselot de Surgy. — Le mécanisme fiscal. — Réforme de Boulanger. — L'impôt de guerre. — L'impôt de paix. — Travaux de Moreau de Beaumont. — Gabelles et galères. — Mahy de Cormeré.. 265-278
§ 13. — *Mirabeau.* — Que l'impôt soit clair............ 279-280
§ 14. — Résultats du mouvement des théories fiscales en France au XVIIIe siècle.................. 279-284
CHAPITRE III. — Des théories sur l'impôt pendant le XVIIIe en Angleterre......................... 285-307
§ 1. — *Les prédécesseurs d'Adam Smith.* — L'impôt unique en Angleterre......................... 285-289
§ 2. — *Adam Smith.* — L'impôt foncier en Angleterre. — Adam Smith et les physiocrates. — Bases scientifiques de l'impôt. — Le nécessaire de la vie. — Le coût de la vie. Supériorité de l'œuvre d'Adam Smith. — La liberté commerciale. — Influence d'Adam Smith................. 290-271
§ 3. — *Les réformes de Pitt*............................ 300-309
§ 4. — *L'Administration financière de l'Angleterre à la fin du XVIIIe siècle.* — Impôts et emprunts. — Le crédit de l'Angleterre. — Le compte-rendu de Grenville. — L'Angleterre et la France comparées. Puissance de la France au XVIIIe siècle... 302-307
CHAPITRE IV. — Des théories sur l'impôt en Allemagne pendant le XVIIIe siècle. — Réformes de Frédéric II.. 308 311
CHAPITRE V. — Des théories sur l'impôt en Italie pendant le XVIIIe siéle. — Le comte Verri-Filangiéri. — Commentaire de Benjamin Constant. — L'idéal censitaire.................................. 311-319
CHAPITRE VI. — Des théories sur l'impôt en Espagne pendant le XVIIIe siècles. — Campomanès. — Jovellanos et Cabarrus 320 324
CHAPITRE. VII. — Des théories sur l'impôt en Hollande au XVIIIe siècle. — De Luzac.................. 325-328

CHAPITRE VIII. — Tendances générales du mouvement des théories fiscales au XVIIIe siècle : 1o l'Économie politique est d'ordre scientifique ; 2o l'ancien régime doit être réformé ; 3o la réforme fiscale est la plus nécessaire; 4o la liberté politique en est la condition.................... 329-333

LIVRE TROISIÈME

DE L'INFLUENCE DES THÉORIES FISCALES SUR LE SYSTÈME D'IMPOT DE LA FRANCE AU XVIIIe SIÈCLE

CHAPITRE I. — De l'influence exercée par les théories fiscales sur le système d'impôt de la France avant 1789.................................... 335-360

§ 1. — *Le régent.* — Les plans de la Jonchère 337-340

§ 2. — *Les frères Paris-Duverney.* — Le cinquantième. 340-342

§ 3. — *Le cardinal de Fleury.* — Le contrôleur Orry. — La corvée 343-345

§ 4. — *Le ministère de M. Machault.* — Le vingtième. — Résistance des privilégiés............ ... 345-347

§ 5. — *Les réformes des fermiers généraux*............ 347-348

§ 6. — *Ruine des finances.* — La justice du Roi. — Après moi le déluge. — L'abbé Terray. — Le mouvement républicain........................ 349-354

§ 7. — *Le ministère de Turgot*............................. 355-356

§ 8. — *Le ministère de Necker.* — Le compte-rendu de Necker. — Les réformes de Necker. — Impuissance de Necker........................ 357-359

§ 9. — *Le ministère de Calonne.* — L'ancien régime capitule.. 359-360

CHAPITRE II. — De l'établissement du nouveau système d'impôt de la France en 1789................ 361-490

§ 1. — *Polémique de 1789.* — De Bois-Landry. — Le marquis de Casaux. — L'impôt sur le pain. — Réformes des modérés. — Heurtault de Lamerville.— Duchesne de Voiron. — Le comte de Lubersac. — Réformes des radicaux. — Roland de la Platrière. —La noblesse radicale — Linguet.—L'impôt unique en nature. — La liquidation par le papier monnaie. — Le programme financier de la Révolution. — Le concours des banques........................... 361-380

§ 2. — *Les cahiers des États-généraux.* — La Royauté se sépare de la nation. — Déclin de la Royauté en Europe. — Réunion des États généraux.. 381-384

§ 3. — *Le gouvernement de l'Assemblée nationale.* — Imprévoyance de Necker. — L'Assemblée natio-

nale. — Suspension du gouvernement. — La nuit du 4 août. — Mouvement de dislocation. — Mouvement de réforme.................. 385-392

§ 4. — *Politique financière de l'Assemblée nationale.* — Échecs de Necker. — Mirabeau et la banqueroute. — La contribution patriotique. — La Banque nationale. — Mirabeau et Dupont de Nemours. — Le grand livre de la dette publique. — La sécularisation des biens de l'Église. — L'Église de France en 1789. — Les séances de l'Assemblée constituante. — Mémoire de Dupont de Nemours. — Inventaire des biens de l'Église. — Propositions de Talleyrand et de Mirabeau. — Barnave et Thouret. — Réponse de l'abbé Maury. — Dispersion des richesses scientifiques de l'Église. — Imprévoyance de l'Assemblée. — Morcellement du sol. — Toute puissance de l'État. — Le premier vote n'est qu'un expédient. — Premiers assignats. — Intervention de la commune de Paris. — Barnave et Adam Smith. — Premiers effets des assignats. — Revente des biens nationaux. — La liquidation de l'ancien régime............ 392-417

§ 5. — *Système d'impôt de l'Assemblée constituante.* — Publications et polémiques en 1790. — Lebrun. — Lutte des influences diverses. — Les physiocrates. — Montesquieu et Rousseau. — Adam Smith. — Le comité de l'imposition. — Son manifeste. — Vote de l'impôt. — Éléments de l'impôt. — Rapport du duc de la Rochefoucauld. — Examen de ce rapport. — Discussion de la contribution foncière. — De Delay d'Agier. — Montcalin-Gozon. — Défense de l'impôt en nature. — Dubois-Crancé. — Discours du duc de la Rochefoucauld. — Vote du rapport. — La contribution n'est pas fixe. — Elle est un prélèvement annuel. — L'impôt foncier n'est ni perpétuel ni universel. — Révision périodique de l'impôt foncier. — Discussion du contingent de 1790. — Pourquoi il a dû être diminué ? — La diffusion de l'impôt. — Essai de l'impôt territorial unique. — Illusions de l'Assemblée constituante. — Les diverses contributions directes. — Ensemble des nouveaux impôts. — Comparaisons avec les anciens. — L'œuvre fiscale de l'Assemblée. — Les modifications. — Appréciation d'Arthur Young. — Appréciation de Lavoisier. — Critique générale. — Influence historique. —

Influence politique. — Influence scientifique. — Limite de l'impôt — L'impôt limite le crédit 418-466

§ 6. — *Régime économique de l'Assemblée constituante.* — Le parti de la prohibition. — Le nouveau tarif des douanes. — Manifeste de la prohibition. — Discours de Bois-Landry. — Triomphe des physiocrates 467-478

§ 7. — *La Convention et le Directoire.*— Politique fiscale de la Convention. — La terre sans valeur. — L'impôt progressif. — Réaction fiscale. — Le Directoire. — Les coups d'État. — La fonction de la France en Europe 479-490

CHAPITRE III. — Résultats des réformes fiscales en France à la fin du XVIII[e] siècle. — Les profits de la Révolution. — La part des classes moyennes. — La part du peuple. — Raisons de l'inégalité des parts. — La production agricole. — La répartition du sol. — La répartition des impôts. — La répartition des subsistances. — La production industrielle. — Le commerce. — Les colonies. — Le coût de la Révolution. 491-499

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES

ERRATA

Page 128. — *Lire* § 4 bis *au lieu de* § 4.

— 129. — Ligne 27, *lire* 1727 *au lieu de* 1827.

— 251. — *Lire* § 11 bis *au lieu de* § 11.

— 370. — Ligne 19, *lire* attaquées *au lieu d'*attaqués.

— — — Ligne 34, *lire* VIe *au lieu de* XVe.

— 392. — *Lire* § 3 bis *au lieu de* § 3.

— 407. — Ligne 14, *lire* possèdent *au lieu de* possédaient.

Laval. — Imprimerie et stéréotypie E. Jamin, rue de la Paix, 41.

